

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA RÉGLEMENTATION
DE
L'EXPORTATION DES CAPITAUX
ET DE
L'IMPORTATION DE VALEURS MOBILIÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES JURIDIQUES)

Présentée et soutenue le jeudi 22 juillet 1926, à 2 heures

PAR

Henry Germain MARTIN

Président : M. RIPERT, professeur
Suffragants : { MM. TRUCHY, professeur
WAHL, professeur

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
45, RUE RACINE, 45

1926

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA RÉGLEMENTATION
DE
L'EXPORTATION DES CAPITAUX
ET DE
L'IMPORTATION DES VALEURS MOBILIÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES JURIDIQUES)

Présentée et soutenue le jeudi 22 juillet 1926, à 2 heures

PAR

Henry Germain MARTIN

Président : M. RIPERT, professeur

*Suffragants : { MM. TRUCHY, professeur
WAHL, professeur*

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
45, RUE RACINE, 45

1926

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LA RÉGLEMENTATION DE L'EXPORTATION DES CAPITAUX

ET DE

L'IMPORTATION DES VALEURS MOBILIÈRES

CHAPITRE PREMIER

Le point de vue légal et le point de vue économique

Les causes de l'exportation des capitaux avant la guerre; après la guerre. — La législation sur l'exportation des capitaux peut-elle se justifier? — La justification d'après les exposés des motifs. — L'évolution fiscale de la législation sur l'exportation des capitaux. — Le droit de communication et les pouvoirs du fisc. — Jusqu'où peut aller l'application de cette législation? — Est-elle une étape ou une fin au point de vue fiscal? Ne provoque-t-elle pas ainsi la fraude? — Le mouvement de fraude depuis 1919 sur les valeurs mobilières étrangères. — L'explication de ce mouvement. — La nécessité de constituer des avoirs à l'étranger ou de posséder des valeurs mobilières étrangères pour se garantir contre la dépréciation du franc.

Les cas de constitution d'avoirs à l'étranger ou d'ouverture de comptes en monnaies étrangères dans les banques tenant le répertoire. — En pratique quel a été le résultat de l'application de cette législation? — Beaucoup de sociétés et de particuliers détenteurs de francs ne risquent-ils pas de subir une crise violente en cas de transformation monétaire. — Il faut tenir compte des nécessités économiques et éviter de transformer le but primitif de cette législation en une législation surtout fiscale et même spoliatrice.

L'exportation des capitaux n'est pas un fait nouveau pour la France; déjà bien avant la guerre, pour des raisons fiscales, économiques, et même poli-

tiques, les capitaux français avaient connu le chemin de l'étranger.

Les *raisons fiscales* furent les suivantes : les épargnants français avant la guerre redoutaient déjà l'augmentation des droits successoraux. Ceux-ci, en effet, pouvaient atteindre en 1911, le chiffre maximum de 29 % (1). La majorité radicale des Chambres, avant la guerre, exposait aussi à chaque réélection un programme fiscal qui avait pour but d'augmenter les impôts sur les valeurs mobilières ; enfin l'impôt sur la rente (2) était un tremplin électoral de premier ordre, il fut même un obstacle devant lequel devait succomber à la veille de la guerre le ministère Barthou (2 décembre 1913). Devant de telles menaces fiscales, les capitaux français partaient à l'étranger ou étaient investis en valeurs étrangères car ils y trouvaient des avantages économiques.

Raisons économiques. — Avant la guerre, disons plus exactement depuis les dernières années du xix^e siècle, les épargnants français désiraient non seulement soustraire leurs capitaux à l'inquisition et au contrôle du fisc, mais aussi retirer de leurs placements l'intérêt le plus élevé, tout en courant le minimum de risques : les placements en valeurs étrangères et surtout en fonds d'Etats étrangers présentaient ces avantages désirés. En effet, en 1911,

1. Chiffre donné par M. Leroy-Beaulieu (préface du livre de René Depuichault, *La fraude successorale par le procédé du compte joint*. Alcan, 1911).

2. Edgard Milhaud, *L'imposition de la rente*. Alcan, 1908.

82,6 % de la totalité des émissions faites en France, étaient constituées par des valeurs étrangères, et 17,4 % par des valeurs françaises (1). Les fonds d'Etats étrangers offraient la sécurité désirée car « l'Etat de premier ordre ne fait jamais faillite; quant à l'Etat de second ordre, il affecte à ses emprunts à titre de garantie, les revenus de tel ou tel impôt. Ce qui donne au capitaliste français une grande sécurité » (2). L'intérêt plus élevé qu'en France, le régime fiscal de faveur dont jouissaient les emprunts d'Etats étrangers sur notre marché étaient autant de causes qui incitaient l'épargne à s'investir sous cette forme. Les grands établissements de crédit et la Haute Banque française encouragèrent de toutes leurs forces ces placements, car les courtages prélevés par la banque étaient appréciables. Notons d'ailleurs que les établissements de crédit ne furent pas les véritables responsables de cette exode de capitaux à l'étranger. « Le Gouvernement français a sa large part de responsabilité dans cette fâcheuse orientation de l'épargne (3). »

Ce sont en effet des *raisons de politique étrangère* qui ont déterminé ces exportations de capitaux. Le gouvernement français est intervenu auprès des banques, surtout pour les emprunts russes, pour « qu'elles missent à la disposition de l'étranger et

1. Germain Martin, *Les problèmes du crédit en France*. Payot, 1919. Chapitre II : « Les banquiers du monde et les placements en fonds d'Etats étrangers », p. 57.

2. Depuichault, ouvrage déjà cité, p. 60.

3. Germain Martin, ouvrage déjà cité, p. 67.

même des nations, qui à l'heure actuelle sont en guerre avec la France, une partie de l'épargne nationale » (1). Et M. Klotz ajoutait : « l'Etat a assumé dans le passé une responsabilité beaucoup plus réelle que celle de la banque ». M. Cochery, ministre des Finances, avait d'ailleurs tenu le même langage auparavant.

Ces différentes raisons ont provoqué avant 1914, l'exportation des capitaux français; mais avec la guerre la situation économique va se transformer, certaine de ces raisons n'existent plus, d'autres se sont modifiées, de nouvelles viennent provoquer le mouvement d'exportation des capitaux, et il va s'engager alors une lutte entre le législateur et les détenteurs de capitaux qui désirent les expatrier pour éviter l'inquisition fiscale, et la dépréciation de leur capital par suite de l'inflation.

En effet, le mouvement d'exportation des capitaux peut avoir pour cause le désir d'échapper à l'inquisition fiscale, mais il a aussi, en ce moment en France, une autre cause devant laquelle la législation la plus sévère est désarmée : la dépréciation monétaire. Lorsque par l'effet d'une politique financière qui, depuis 1919, ne fait qu'accroître les éléments de déséquilibre monétaire, les détenteurs de francs voient leurs avoirs se déprécier continuellement, il est fatal qu'ils désirent transformer leurs capitaux en valeurs stables. Or pour les particuliers

1. Discours de M. Klotz, Chambre des députés, 21 juin 1918.

l'exportation des capitaux à l'étranger est prohibée ; à moins d'exporter en fraude leurs capitaux, il ne leur reste plus comme moyen que la réalisation de leurs valeurs françaises et l'achat sur la place de Paris de titres étrangers négociables, soit au marché officiel, soit en Banque. Ainsi se produit cette transformation rapide du portefeuille français, soit par les voies légales ou extra-légales.

D'après l'évaluation faite par M. Olphe Galliard (1) on constate qu'en 1923 et en 1925 la répartition de la fortune mobilière de la France a été modifiée dans les proportions suivantes :

	1923 (1)	1925 (1)
Valeurs françaises :		
Fonds d'Etat.....	156.310.654	139.532.091
Valeurs diverses.....	153.994.900	153.698.501
	<u>310.305.554</u>	<u>293.230.592</u>
Valeurs étrangères :		
Fonds d'Etat.....	82.830.846	119.945.523
Valeurs diverses.....	40.942.684	61.505.296
	<u>123.773.533</u>	<u>181.450.819</u>
	<u>434.076.087</u>	<u>474.681.411</u>

Compte tenu de la dépréciation du franc (2), qui diminue en valeur nominale le total des valeurs françaises et augmente le total des valeurs étrangères, il s'est produit sur le marché de Paris une liquidation du portefeuille des valeurs françaises au bénéfice des valeurs étrangères.

1. *L'Information politique* du 3 avril 1926.

2. L'évaluation des chiffres a été faite à la fin de 1922 et à la fin de 1924, nous avons tenu compte des cours moyen de change fin 1922 et 1924.

Une législation qui a pour but de lutter contre un tel mouvement et qui ne peut pas l'enrayer, doit être défectueuse soit dans sa justification, soit dans son fonctionnement. Dégageons sa justification dans ce premier chapitre, et son fonctionnement dans les autres.

Cette justification nous allons l'étudier le plus impartialement possible. Il ne faut pas voir en effet dans cette étude une attaque systématique contre la législation sur l'exportation des capitaux et l'importation des valeurs mobilières étrangères. Nous nous efforçons d'éviter la partialité ; nous avons noté les avantages et les services que cette législation a rendus, et rendra encore, car en l'état actuel d'instabilité monétaire, l'abrogation de cette législation serait bien plus un mal qu'un bien. Mais nous avons noté comment cette législation crée des privilèges en faveur de certaines catégories de personnes physiques et morales ; nous avons tenu à mettre en valeur, ce qui est à notre avis le plus grand défaut d'une telle législation, c'est-à-dire son caractère arbitraire, secret, et la toute puissance qu'elle délègue au ministre des Finances. Lorsqu'une loi doit être respectée par tous, il faut qu'elle se justifie ; il faut que les exceptions prévues par la loi soient non seulement peu nombreuses mais nécessaires. Nous ne pouvons pas dire au sujet de cette législation qu'elle a toutes ces qualités.

Comment une telle législation s'est-elle établie et comment se justifie-t-elle ?

La réglementation de l'exportation et de l'importation des capitaux peut-elle se justifier ? Elle entrave en effet la circulation des valeurs mobilières, des devises, des monnaies d'or et d'argent ; elle oblige les Banques à tenir des registres spéciaux ; elle interdit même certaines opérations de banques pour le compte des particuliers et des sociétés ; elle soumet les sommes provenant de l'exportation des marchandises à des délais de rapatriement.

Les critiques adressées à cette réglementation furent nombreuses ; mais par suite de sa mise en vigueur pendant la guerre, le sentiment patriotique faisait taire les attaques trop violentes ; après la guerre, les attaques dans la presse française contre cette législation reprennent de plus en plus fortes ; à chaque discussion de prorogation de la loi, des orateurs à la tribune de la Chambre et du Sénat demandent sa suppression immédiate. Pour satisfaire leurs désirs, la loi portant ouverture sur l'exercice 1926 (1) de crédits provisoires applicables au mois de janvier 1926 s'exprime ainsi : « Un décret rendu sur la proposition du ministre des Finances, pourra, antérieurement au 31 décembre 1926, suspendre l'application des dispositions de la loi du 3 avril 1918, de l'article 13 de la loi du 28 février 1921, de la loi du 31 mars 1922 et des articles 72 à 77

1. Dernière loi prorogeant l'application de la loi sur l'exportation et l'importation des capitaux. Notons que pour la première fois dans une loi de douzièmes provisoires, les lois sur l'exportation des capitaux furent prorogés pour un an, jusqu'au 31 décembre 1926.

de la loi du 22 mars 1924 et de l'article 22 de la loi du 13 juillet 1925. »

Cette formule (1) fut introduite pour la première fois dans la loi du 31 mars 1922 ; nous doutons qu'elle puisse se traduire par des actes tant que les conditions monétaires et financières actuelles n'aurent pas été modifiées.

Néanmoins il faut que des nécessités impérieuses obligent les gouvernements successifs à maintenir cette législation, qui apparaît comme un des derniers vestiges de la réglementation économique du temps de guerre.

La justification de cette réglementation peut être faite avec les mêmes arguments qu'au moment de sa mise en vigueur ; mais des circonstances économiques nouvelles sont venues lui apporter de nouveaux éléments de défense ; bien plus cette législation qui a eu à l'origine un but de protection nationale, de garantie de la tenue du change, devient aujourd'hui, par de nouvelles dispositions, un instrument fiscal qui permettra de dresser le cadastre des fortunes françaises à l'étranger, et par suite d'établir, le cas échéant, un impôt sur les capitaux expatriés.

Pendant la guerre, la raison principale invoquée pour justifier cette législation, a été la suivante : sauvegarder la tenue de notre change en évitant des exportations de capitaux ou des importations de

1. Nous étudions au chapitre IV les pouvoirs excessifs donnés ainsi au ministre des Finances.

titres étrangers : les termes employés par les documents législatifs vont bien nous montrer l'exactitude de cette idée.

L'exposé des motifs du projet de loi n° 3573, onzième législature (1), s'exprime en effet dans les termes suivants : « Aujourd'hui le développement
« d'une guerre devenue mondiale, l'application de
« plus en plus serrée du blocus des empires cen-
« traux ; l'inflation générale des diverses circulations
« fiduciaires, conséquence de la suspension dans
« beaucoup de pays des remboursements en or, l'ex-
« cédent croissant de nos propres importations,
« toutes ces causes ont donné au marché des changes,
« une sensibilité extrême et y ont provoqué des
« écarts sans précédents... La question du change de
« la monnaie nationale acquiert en temps de guerre
« une importance primordiale sur laquelle il n'est
« pas besoin d'insister. Pour ces diverses raisons, il
« nous a paru nécessaire de ne pas laisser les opéra-
« tions de change se nouer et se dénouer sans qu'il en
« subsiste des traces permettant de les suivre. »

M. Landry (2) disait encore plus clairement : « Il
« est évidemment indispensable que, dans les cir-
« constances actuelles où, par suite de la prolonga-
« tion de la guerre et du déséquilibre de la balance

1. Projet de loi tendant à instituer un répertoire des opérations de change ; annexe au procès-verbal de la séance du 17 juillet 1917.

2. Rapport n° 3621 fait au nom de la Commission du Commerce et de l'Industrie sur le projet de loi tendant à instituer un répertoire des opérations de change.

« commerciale, le problème du change est rendu
« chaque jour plus aigu et plus difficile, le ministère
« des Finances puisse être renseigné sur les res-
« sources de change dont dispose le marché et sur la
« manière dont il les utilise. Le seul moyen d'obtenir
« des renseignements complets est de rendre obliga-
« toire pour tous, sur un livre ouvert aux agents
« autorisés à cet effet, l'inscription des opérations
« de change. » Et M. Landry terminait son rapport
par cette phrase que nous tenons à mettre en valeur :
« Il y a lieu de remarquer que, comme l'indique l'ex-
« posé des motifs, la *pensée* qui a inspiré la création
« de ce nouveau répertoire, *est exclusive de toute*
« *intention fiscale*, et que la mesure elle-même
« pourra être rapportée quand se seront modifiées
« les circonstances qui rendent absolument indispen-
« sable de la prendre aujourd'hui, dans l'intérêt
« général du pays et dans celui du commerce fran-
« çais. » M. Milliès-Lacroix, rapporteur de ce projet
de loi, au Sénat, reprenait la même formule. « La
« pensée qui a inspiré la création de ce nouveau
« répertoire est exclusive de toute intention fis-
« cale. »

En 1918 lors de la discussion du projet de loi, qui
devait devenir la loi du 3 avril 1918, M. Marin, rap-
porteur, note que cette loi a un double but : tout
d'abord empêcher la spéculation sur le change mais
aussi empêcher l'exportation des capitaux qui a pour
résultat de « constituer des dépôts ou acheter des
biens ou des titres, mettant les capitaux ainsi inves-

tis à l'abri d'impôts, de mesures fiscales ou de tout autre événement redouté ». Ainsi, dès 1918, le législateur montre que cette réglementation a pour but d'empêcher l'exportation des capitaux, mais aussi par là-même, l'évasion fiscale. Il lui aurait été possible d'aller plus loin et d'établir un contrôle sévère de la fraude fiscale en général ; en effet en comparant les déclarations de l'impôt sur le revenu d'une personne, les opérations de change inscrites au répertoire des changes au nom de cette même personne, les demandes d'exportations de capitaux, il aurait été facile de contrôler s'il y avait fraude ou non.

Mais le paragraphe 3 de l'article 5 de la loi du 3 avril 1918 interdit ce contrôle :

« Il ne pourra en aucun cas être fait usage pour un motif autre que l'application de la présente loi, des déclarations et autorisations ci-dessus, ainsi que de tous autres documents dont la communication aura été demandée par ces agents au cours d'enquête concernant les opérations visées par la dite loi. » Mais cette disposition est aujourd'hui implicitement abrogée. En effet depuis la création de l'impôt sur les opérations de change (art. 74 de la loi de Finances du 13 juillet 1925 et décret du 25 janvier 1926, art. 11) les agents de l'Enregistrement (1) qui consultent le répertoire peuvent le contrôler à tous les points de

1. Voir les textes : 1 arrêté ministériel du 4 septembre 1917, art. 1^{er}, 1 arrêté du 4 avril 1918, art. 3. Décret du 25 janvier 1926, art. 11. Instruction de l'Enregistrement du 10 juin 1926, art. 11, qui est en contradiction pratique avec l'art. 30 de cette même instruction.

vue de la perception des impôts et des lois du 1^{er} août 1917 et 3 avril 1918. Les agents de l'Enregistrement détachés au service de l'exportation des capitaux du ministère des Finances contrôlent le répertoire mais seulement au point de vue de la loi du 1^{er} avril 1917 et du 3 avril 1918.

La loi est en effet formelle et les agents de l'enregistrement ne peuvent pas demander aux agents du service de l'exportation des capitaux, communication des déclarations et autorisations nécessaires pour l'exportation des capitaux.

Mais, en pratique et en vertu des textes récents n'arrive-t-il pas que cette interdiction du droit de communication cesse ? En effet depuis le décret du 26 janvier 1926 soumettant les opérations de change au droit de timbre de 0 fr. 10 par 1.000 francs (1) et, dans l'instruction de l'Enregistrement du 10 février 1926 n° 3886, relative à la perception de l'impôt sur les opérations de change, l'Administration de l'Enregistrement a précisé l'étendue de ce droit de communication (art. 30).

« L'exercice du droit de communication se fait
« dans les conditions prévues par les articles 22 de
« la loi du 23 août 1871 et 7 de la loi du 21 juin 1875.

« Ce droit est donc absolument général (alinéa 2 art. 30).

« D'autre part le droit de communication peut être
« utilisé non seulement pour le contrôle du nouvel

1. Portée à 0,25 0/0 par 1.000 fr. par l'article 41 de la loi du 4 avril 1926

« impôt, mais pour la vérification de tous les impôts
« recouvrés par l'administration (alinéa 3, art 30. »
Code de Demethon, p. 42, 1^{re} col.)

L'article 32 de la loi du 4 avril 1926 a étendu les pouvoirs des Agents de l'Enregistrement vis-à-vis des banques au point de vue du « contrôle du payement des impôts dus tant par ces derniers que par des tiers ».

Art. 32. — Les pouvoirs appartenant aux agents de l'enregistrement, par application de la législation en vigueur à l'égard des sociétés par actions peuvent être exercés à l'égard de toutes personnes ou de tous établissements exerçant le commerce de banque, en vue du contrôle du payement des impôts dus tant par ces derniers que par des tiers.

Il résulte des différents textes que le répertoire sert à contrôler *tous* les impôts recouvrés par l'Administration de l'enregistrement (art. 30 alinéa 3 de l'instruction du 10 janvier 1926). La nouvelle législation renverse le principe posé par le premier arrêté ministériel du 4 septembre 1917 (art. 2, Code Demethon, p. 7). « La communication des registres ne pourra être requise que pour l'exécution de la loi du 1^{er} août 1917 et les renseignements contenus dans les registres et recueillis par les agents vérificateurs ne pourront pas être utilisés pour l'application d'une loi fiscale quelconque ».

Par application de l'article 32 de la loi du 4 avril 1926, il arrive qu'en pratique, l'administration peut se faire communiquer *toutes les pièces même pour*

contrôler le payement des impôts dus par des tiers. Or en vertu de l'article 55 de la loi du 31 juillet 1917, et de l'article 31, § 1^{er} de la loi du 31 juillet 1920 (1) les contrôleurs des contributions directes ont « légalement le droit de demander à l'Administration de l'Enregistrement communication de tous les renseignements recueillis par cette dernière en vertu de son droit de communication (2) ».

Il en résulte que l'Administration des contributions directes sera amenée à connaître des infractions commises au point de vue des impôts sur le revenu, tandis que le service de l'Enregistrement n'avait relevé que les infractions aux lois sur le timbre et l'enregistrement en consultant les documents de service détenus par l'Enregistrement, c'est-à-dire les Répertoires des Banques et les justifications de la loi de 1918.

Notons aussi que lorsque le ministre des Finances poursuit les infractions à la loi du 3 avril 1918 devant les tribunaux, et lorsque au cours du procès, il apparaît qu'il y a eu en même temps fraude aux lois réglementant l'impôt sur le revenu, le ministère

1. « *En aucun cas les administrations de l'Etat, des départements et des communes, ainsi que les entreprises concédées ou contrôlées par l'Etat, les départements et les communes ne pourront opposer le secret professionnel aux agents de l'administration des Finances ayant au moins le grade de contrôleur ou d'inspecteur-adjoint qui, pour établir les impôts institués par les lois existantes leur demanderont communication des documents de service qu'elles détiennent* » (art. 31, 1^{er}).

2. Allix et Lecerclé, *L'impôt sur le revenu*. Rousseau, 1926, t. I, p. 316.

public doit communiquer les dossiers aux administrations intéressées (Loi du 4 avril 1926, art. 6) (1). Par suite, l'Administration des Contributions directes aura le droit d'engager un procès à raison du fait nouveau. Ces dernières dispositions vont permettre aux fisc d'exercer un contrôle effectif ; la législation sur l'exportation des capitaux est bien devenue une législation fiscale, malgré les promesses et même les textes législatifs cités plus haut.

Ce n'est pas d'ailleurs le seul aspect de cette législation au point de vue fiscal. Notons aussi que : la loi du 13 juillet 1925 (article 21) a, d'une part, accordé une double amnistie fiscale et pénale aux capitaux français qui seraient rapatriés en France avant le 1^{er} janvier 1926. Mais, d'autre part, elle a obligé les personnes, même celles qui ne sont pas assujetties à l'impôt sur le revenu, possédant des biens mobiliers

1. Art. 6. *Dans toute instance devant les juridictions civiles et criminelles, le ministère public pourra donner communication des dossiers aux administrations de l'enregistrement et des contributions directes.*

L'article 31 § 2 de la loi du 31 juillet 1920 est modifié comme suit :

L'autorité judiciaire devra donner connaissance à l'administration des finances de toute indication qu'elle pourrait recueillir, de nature à faire présumer une fraude commise en matière fiscale, ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou ayant eu pour résultat de frauder ou de compromettre un impôt, qu'il s'agisse d'une instance civile ou commerciale ou d'une information criminelle ou correctionnelle même terminée par un non-lieu.

Durant la quinzaine qui suivra le prononcé de toute décision rendue par les juridictions civile, administrative, consulaire, prudhomale et militaire, les pièces resteront déposées au greffe à la disposition des administrations ci-dessus désignées.

Le délai est réduit à 10 jours en matière correctionnelle.

et immobiliers à l'étranger, à en faire la déclaration au contrôleur des contributions directes, dans les deux premiers mois de cette année. Or l'article 21 a pour but d'empêcher l'évasion fiscale au point de vue de l'impôt sur le revenu; c'est pourquoi d'ailleurs, cet article ne vise que les personnes physiques et non les personnes morales. L'article 48 (loi du 13 juillet 1925) qui oblige le notaire à affirmer dans l'inventaire après décès qu'il n'a constaté : « l'existence d'aucune valeur ou créance autres que celles portées dans l'acte, ni d'aucun compte de banque étrangère » vient encore renforcer le caractère fiscal de la législation sur l'exportation des capitaux.

Malgré les affirmations de l'article 5 de la loi du 3 avril 1918, il faut constater l'évolution très nette de cette législation vers un but fiscal. Grâce à l'ensemble des textes que nous avons présenté plus haut, le fisc peut exercer un contrôle plus sévère. Ne faut-il pas craindre aussi qu'un jour les capitaux déclarés par les particuliers pourront être taxés et imposés plus fortement ; ne risqueront-ils pas d'être à la merci d'un impôt sur le capital et de toutes les mesures draconiennes que leur imposera une législation fiscale qui recherche tous les mouvements de capitaux susceptibles de payer un impôt ?

Peut-être invoquera-t-on aussi cette idée d'équité, à savoir que ces capitaux à l'étranger ne subissent pas la dépréciation de la monnaie nationale et que, par suite, la justice fiscale commande de leur infliger un « super-impôt » ? Il semble bien que ces capitaux

pourraient être soumis par la suite à un régime de « surtaxation », en vertu de cette idée qu'ils ont renoncé à participer au devoir financier qui incom- bait aux capitaux pendant et après la guerre. Cette idée de patriotisme financier a été invoquée dès le début de la réglementation de l'exportation et de l'importation des capitaux.

Pendant la guerre en effet, cette législation a eu pour but de défendre le change en empêchant des exportations de capitaux. La défense nationale étant mise en avant, il était naturel que le pays supporte sans murmurer cette législation.

Depuis 1919, cette législation se justifia, toujours pour la même raison, puisque notre change avait tendance à se déprécier. De plus on considéra que les capitaux français devaient s'employer sur notre marché, puisque l'Etat et les entreprises privées avaient à reconstruire les Régions Dévastées, à renouveler le matériel fatigué et à augmenter leur capital social insuffisant par suite de l'inflation. Il valait mieux empêcher le capital français de reprendre le chemin de l'étranger, qu'il avait bien connu avant la guerre, bien souvent à son détriment d'ailleurs. Les gouvernants sentirent qu'il y avait intérêt à mettre à contribution le patriotisme financier des épargnants français, car au fonds les capitalistes ne feraient que continuer un devoir justement imposé par le législateur ; mieux valait aider les industries françaises et l'Etat dans leur œuvre de reconstruction que d'expatri- er des capitaux qui serviraient bien souvent à des

industries concurrentes (1). Dès la fin de la guerre cette exhortation ne fut pas entendue. D'une part des capitaux passèrent la frontière, d'autre part, des demandes d'émissions de la part de sociétés étrangères sur le marché de Paris furent nombreuses. Les sociétés étrangères qui n'eurent pas l'avantage d'être admises à la Côte Officielle ou au marché en Banque, trouvèrent cependant le moyen d'écouler une partie de leurs titres en France sur le marché libre. En 1919 et 1920, ce mouvement se produisit par les places de Londres et d'Amsterdam pour les valeurs mobilières étrangères non abonnées et principalement pour les titres de pétrole Shell Transport, Royal Dutch et Mexican Eagle. Le *Matin* (2) qualifia ce mouvement de « scandale français des pétroles ».

En effet, tandis que l'importation des titres étrangers était interdite, les valeurs furent présentées à

1. En 1923, au Sénat, M. de Lastérie s'exprimait en ces termes : « La France est dans une situation spéciale par ce fait qu'elle « doit dépenser des milliards pour reconstruire ses régions « dévastées. J'estime donc que, dans les circonstances actuelles, « c'est un véritable devoir de patriotisme que de conserver nos « capitaux pour nous-mêmes afin de donner à nos sinistrés les « moyens de rebâtir leurs maisons et leurs usines et c'est là « encore une des raisons pour lesquelles le maintien de la loi « sur l'exportation des capitaux m'apparaît comme une nécessité. »

M. Doumer, à la même date, soutenait aussi cette idée ainsi que M. Gaston Doumergue.

De nouveau au Sénat (séance du 30 juin 1924) M. Clementel, alors ministre des Finances reprenait cette idée en disant : « Croyez-vous qu'il serait bon de laisser pratiquer dans la France entière des placements à l'étranger et de concurrencer ainsi les demandes futures de l'Etat ou des régions libérées. »

2. Article du 18 février 1924.

l'administration du Timbre (1), qui accepta de les timbrer.

Ce mouvement d'importation sur les valeurs mobilières étrangères non abonnées n'a pas cessé, malgré les lois en vigueur qui l'interdisent. Il s'explique pour plusieurs raisons :

Tout d'abord les valeurs mobilières étrangères sont beaucoup plus recherchées parce qu'elles montent lorsque le franc baisse : ainsi c'est une prime d'assurance contre la dépréciation de la monnaie nationale ; mais l'introduction en France ou même l'achat des valeurs mobilières sur des places étrangères et destinées à y rester en dépôt, déprécie le change. Une seconde raison et non des moindres est la suivante : la détention de valeurs mobilières étrangères non abonnées échappe facilement au contrôle du fisc (2). Les épargnants devant les menaces continues d'aggravation d'impôts et surtout sur les valeurs mobilières ont tendance à transformer leurs valeurs françaises en valeurs étrangères non abonnées.

Ce mouvement d'exportation des capitaux ou d'importation de titres étrangers en France, traduit une force économique contre laquelle il est difficile de lutter par les voies légales. Devant la dépréciation

1. Nous reviendrons sur cette question lorsque nous étudierons le régime des valeurs mobilières étrangères non abonnées en France.

2. Voir au chapitre traitant des valeurs mobilières étrangères non abonnées les avantages nombreux que présentent ces titres pour leur détenteur.

de la monnaie, devant les « déclarations de guerre » contre les capitaux, il est inévitable de voir ce mouvement se développer.

A faire continuellement appel au patriotisme financier des épargnants depuis 1914, et en même temps à assister à la dépréciation de la monnaie, à frapper lourdement l'épargne, dans toutes ses manifestations, au point de l'empêcher de se réformer, à l'obliger à s'employer en francs français, et à contraindre ainsi le détenteur de francs à voir son capital se déprécier automatiquement, on risque de créer un mouvement que les peines les plus sévères n'entraveront pas.

Il ne faut pas seulement considérer le présent, mais aussi l'avenir. Une telle législation n'entraîne-t-elle pas des conséquences économiques dangereuses ?

En effet, une législation qui empêche de créer des avoirs à l'étranger, surtout dans la période de dépréciation monétaire, où se trouvent encore beaucoup de pays d'Europe, risque d'engendrer une situation économique telle, qu'au moment d'une transformation monétaire, et de l'introduction d'une nouvelle monnaie, l'organisme économique ne puisse pas résister à une telle secousse par suite d'un manque de capitaux à l'intérieur du pays et de disponibilités à l'étranger.

Un manque de capitaux à l'intérieur du pays, ce phénomène paraît en contradiction avec la législation dont nous nous occupons car elle a pour but de les retenir dans le pays. Cependant, et c'est un de ces

nombreux paradoxes économiques d'après-guerre, une transformation monétaire après une période d'inflation entraîne en définitive une perte de substance pour le pays qui introduit une nouvelle monnaie. Perte de substances, effritement des fortunes, volatilisation du capital, dévalorisation des biens réels par rapport à l'avant-guerre, tels sont les phénomènes qui sont le résultat de l'inflation et de l'introduction d'une nouvelle monnaie. En effet la stabilisation de la monnaie ne reconstitue pas la valeur des biens anéantie par l'inflation et par les fabrications de guerre. Dans un pays dont la monnaie se déprécie d'une façon lente et contenue, il se produit une prime à l'exportation; mais, évalués en prix-or, les prix de vente, les salaires sont moins élevés que dans les pays à monnaie saine. La richesse de ce pays diminue, car il est dans l'obligation d'acheter aux prix forts dans les pays à change élevé les matières premières indispensables à la production nationale.

La diminution continuelle de la valeur de la monnaie entraîne donc la prime à l'exportation, mais en même temps une perte de substance pour le pays. Lorsque se produit la transformation monétaire les industriels s'aperçoivent que leurs fonds de roulement sont non seulement insuffisants mais qu'ils se sont volatilisés. L'épargne nationale en est au même point. Pour remédier au manque de capitaux à l'intérieur il reste à faire appel aux avoirs à l'étranger des nationaux. Mais si une législation a empêché pendant la période d'inflation la constitution de tels

avoirs, il ne reste plus alors pour le pays qu'à recourir aux capitaux étrangers, avec tous les dangers d'ordre financier et politique qu'entraîne un tel appel.

C'est alors seulement que l'on saisit sur le vif des avantages économiques de la constitution d'avoirs à l'étranger en période d'inflation ou la possibilité de se faire ouvrir des comptes en monnaies étrangères.

Un pays, surtout dans une période semblable à celle que traverse la France depuis 1919, a intérêt (1) à constituer des avoirs à l'étranger ; en effet, lorsque par suite de circonstances politiques, économiques, monétaires, ce pays voit sa monnaie se déprécier, il arrive un moment où il faut stabiliser la valeur de la monnaie, et enregistrer la dépréciation de cette monnaie par l'adoption d'une nouvelle monnaie : or la dépréciation monétaire entraîne une destruction de la valeur des biens, qui n'est pas reconstituée par la stabilisation de la monnaie car l'épargne est anéantie par l'inflation. C'est au moment de l'introduction de la nouvelle monnaie que l'utilité des avoirs à l'étranger va apparaître ; avant que l'épargne puisse se reconstituer, il faut des disponibilités au commerce et à l'industrie ; plutôt que de demander

1. Le rapporteur général du budget au Sénat dans la séance du 30 mai 1925 s'exprimait en ces termes : « Le texte gouvernemental créait un délit spécial, celui de dépôts permanents à l'étranger constitués par un particulier. Nous avons estimé que créer un délit nouveau était une mesure dangereuse, nous pensions aussi qu'il pouvait être utile à la France qu'un certain nombre de particuliers eussent des fonds à l'étranger. »

des crédits à l'étranger, ce qui entraîne la perte de l'indépendance de l'économie nationale, il vaut mieux alors voir les capitaux expatriés revenir s'investir dans leur pays. Ils rempliront le rôle de volant entraîneur qui permettra à la machine économique de repartir.

Mais, dira-t-on, ces avoirs, lors de leur constitution à l'étranger, ont entraîné une dépréciation du change. Ce phénomène est vrai en effet, mais même s'il n'avait pas existé, la dépréciation de la monnaie aurait été malgré tout réelle. Le déficit de la balance du commerce, du budget, les émissions de papier-monnaie, les crédits de spéculation des étrangers sont les causes durables et profondes de la baisse du change, et en définitive, une législation qui a pour but d'interdire toute constitution d'avoirs à l'étranger, risque d'entraîner une crise économique terrible lors de la substitution d'une nouvelle monnaie, à la monnaie dépréciée. L'Allemagne (1), qui avait cependant constitué des avoirs à l'extérieur, dut faire appel à des capitaux étrangers ; l'exemple de la crise économique qui se prolonge dans ce pays devrait être retenu par le législateur ; car si ses causes sont nombreuses il ne faut pas oublier qu'une des principales : le manque de disponibilités à l'intérieur et à l'extérieur, fut provoquée par une législation qui avait le même but que la nôtre.

1. Voir Wulfsohn et Wernlé, *L'évasion des capitaux allemands* (Société anonyme d'éditions. Paris, 1923).

Notons que la législation française a tenté d'éviter cet écueil en favorisant la constitution d'avoirs à l'étranger par les sociétés exportatrices jusqu'à la loi du 22 mars 1924 (1). A partir de cette époque le prix des marchandises exportées doit être rapatrié; tandis que les avoirs constitués à l'étranger antérieurement à cette date peuvent y rester. Bien plus les sociétés ne sont pas soumises à la déclaration des avoirs à l'étranger. Mais toutes les sociétés n'ont pas profité de ces dispositions. En présence d'une crise économique résultant d'un bouleversement monétaire n'est-ce pas pour les sociétés qui n'ont pas d'avoirs à l'étranger en quantités suffisantes l'obligation de recourir aux capitaux étrangers ou de fermer leurs usines? Les sociétés exportatrices françaises ont pu se préparer à l'éventualité de cette situation par la constitution de réserves à l'étranger; mais depuis la loi du 22 mars 1924 et l'arrêté du 14 octobre 1925, les sociétés exportatrices sont tenues de rapatrier la presque totalité (2) du produit de leur vente à l'étranger en francs. Aujourd'hui la constitution d'avoirs à l'étranger pour ces sociétés n'est plus possible. Le législateur doit cependant rechercher si au cas d'une transformation monétaire

1. Voir sur ce point l'interprétation que nous donnons : cette date est le 15 octobre 1925.

2. L'arrêté du 14 octobre 1925 (article 4, paragraphe 1) permet aux sociétés exportatrices de laisser à l'étranger les fonds provenant de la vente de marchandises exportées et qui seraient destinées au règlement de marchandises à importer dans les six mois.

les sociétés pourront continuer à produire : les sociétés exportatrices qui auront des disponibilités à l'étranger en quantités suffisantes pourront reprendre immédiatement leur activité sans être obligées de recourir aux crédits étrangers. Mais il en sera autrement pour les sociétés qui travaillent pour le marché national, et pour celles qui par suite d'une trésorerie restreinte, ont été obligées de rapatrier immédiatement le produit de leur vente à l'étranger depuis 1919.

Nous estimons, après enquête, que beaucoup de sociétés sont dans ce cas en France. Elles seront placées en cas de transformation monétaire, dans une situation difficile : elles demanderont alors des crédits aux banques françaises, ou aux banques étrangères. En cas de refus ce sera la fermeture des usines, le chômage pour les ouvriers. Ce ne sera pas l'épargne nationale qui pourra alors venir en aide à l'industrie, car en cas de transformation monétaire, elle est plus atteinte que les autres facteurs de la production.

En effet si les sociétés exportatrices ont pu se garantir contre la dépréciation de la monnaie par la constitution d'avoirs à l'étranger, les particuliers en général n'ont pas été favorisés. Les dispositions sur l'exportation des capitaux leur interdisent de se constituer des avoirs à l'étranger. Une seule ressource leur est restée : vendre leurs valeurs françaises, pour acheter sur la place de Paris des valeurs étrangères ; nous avons donné au début de ce chapitre

les chiffres prouvant cette liquidation du portefeuille français. Ce mouvement a eu pour cause la dépréciation monétaire et l'impossibilité pour les particuliers d'exporter leurs capitaux, dont la valeur diminue avec l'intensité de l'inflation.

Et cependant ce reproche que l'on pouvait adresser à la loi jusqu'au 31 mars 1922 ne peut lui être adressé depuis, du moins en théorie.

En effet, la loi du 31 mars 1922 permet aux sociétés françaises et aux particuliers de faire l'opération suivante : Une société ou un particulier achètera avec des francs sur le marché de Paris des valeurs étrangères ; ces valeurs sont vendues à l'étranger par l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire ; le produit de cette vente devra être rapatrié dans un délai de trois mois ; ce rapatriement pourra se faire en devises étrangères et la Banque tenant le répertoire pourra ouvrir un compte en monnaies étrangères, jusqu'à concurrence du montant du produit de la vente des titres étrangers, au nom de la société ou du particulier français. Le paiement du compte en capital et intérêt ne pourra se faire qu'en francs français, au cours du change, au jour du règlement. Il faut noter que par ce procédé les sociétés ou les particuliers ont pu, depuis 1922, prélever sur leurs bénéfices ou leurs revenus des sommes, qui ont été transformées légalement en un compte devises étrangères dans les Banques tenant le répertoire ; ainsi les sociétés et les particuliers ont évité la dépréciation du franc. En pratique ce procédé a

été peu employé, tout d'abord parce qu'il est peu connu, ensuite parce que les particuliers ou les sociétés qui ont eu des disponibilités ont préféré acheter des valeurs étrangères au porteur qui échappent bien souvent à différents impôts français tant sur le capital que sur le revenu, car la fraude est assez facile sur ce point.

Il faut noter que les comptes courants dans une banque peuvent être surveillés par le fisc, en l'espèce les Agents de l'Enregistrement ; le jour où, une transformation monétaire ou une dépréciation rapide de la monnaie, entraînerait une crise économique et financière grave, ces comptes courants en monnaies étrangères pourraient être plus facilement atteints par l'impôt que les valeurs étrangères au porteur. Les valeurs étrangères rapportent plus que les capitaux en monnaies étrangères en dépôt dans une banque tenant le répertoire. L'opération de vente des titres étrangers sur une place étrangère risque de se solder par une perte, car le cours de ces titres est moins élevé à l'étranger que sur le marché de Paris.

Pour ces différentes raisons, cette opération, qui protège cependant le propriétaire des fonds contre la dépréciation monétaire, a été peu employée.

Il en résulte qu'en pratique la législation sur l'exportation des capitaux a provoqué soit la constitution frauduleuse d'avoirs à l'étranger, soit l'achat de valeurs mobilières étrangères, soit la diminution de l'épargne, car les détenteurs de francs préfèrent

dépenser immédiatement leurs disponibilités, en prévision d'une diminution de la puissance d'achat de la monnaie.

Malgré les exceptions notées précédemment, il en résulte que cette législation a eu pour but de réglementer étroitement la transformation de francs en valeurs ou monnaies étrangères. Elle a empêché le mouvement de s'accélérer, elle a interdit l'introduction de valeurs mobilières étrangères, elle a entravé l'exportation de capitaux à l'étranger, mais elle a provoqué par là même la fraude.

Notons enfin que cette législation s'apparente étroitement avec la législation sur l'interdiction de la stipulation en francs-or, et par là ne méconnaît-elle pas souvent les nécessités économiques ?

En effet cette application soutenue d'interdire la constitution d'avoirs à l'étranger, de « valeurs-or », suivant l'expression à la mode, ne se retrouve pas seulement dans la législation sur l'interdiction d'exporter des capitaux ou d'introduire en France des valeurs étrangères, mais encore dans l'interdiction de la stipulation en francs-or ou en monnaies étrangères à l'intérieur du pays. Ces deux réglementations sont étroitement liées ; le législateur veut éviter la transformation des francs-papier en valeurs-or, soit par la stipulation en francs-or ou en monnaies étrangères, soit par l'introduction de valeurs étrangères ou l'exportation à l'extérieur de francs qui seraient transformés ou en monnaies étrangères ou en biens mobiliers ou immobiliers.

Pour justifier ces deux législations qui se complètent et sont d'ailleurs animées du même esprit, la jurisprudence a invoqué la notion d'ordre public. Mais l'application stricte de cette notion d'ordre public est-elle possible dans les circonstances actuelles ? Ne sommes-nous pas en présence d'un antagonisme, si fréquent en période de troubles monétaires entre la légalité et l'action des faits économiques eux-mêmes ? Le cadre juridique imposé par le législateur depuis 1918 n'éclate-t-il pas sous la pression des phénomènes monétaires ? Malgré les exceptions prévues le législateur français impose en pratique à ses ressortissants de conserver leurs francs-papiers.

En fait il est arrivé à solidariser ainsi l'avenir des finances publiques à l'avenir des fortunes privées ; mais n'est-ce pas provoquer indirectement la fraude de la part du détenteur de francs-papiers, surtout lorsque des préoccupations politiques et fiscales viennent menacer les détenteurs de francs, d'un impôt sur le capital, ainsi que les détenteurs de capitaux à l'étranger qui auront fait la déclaration, d'une supertaxe ? Ne faut-il pas craindre que ces capitaux à l'étranger ne soient pas imposés plus lourdement que les capitaux restés en France ? Ne sont-ils pas désolidarisés en quelque sorte de l'avenir du franc ? Le législateur n'invoquerait-il pas l'idée de désertion, de mauvais patriotisme financier ? Toutes ces menaces, toutes ces préoccupations fiscales sont déjà en germe dans la législation actuelle, qui, bonne en elle-même, risquerait alors de devenir mauvaise

si le législateur, se plaçant uniquement au point de vue fiscal, méconnaissait les nécessités économiques. Nous avons mis en valeur, dans ce chapitre, l'évolution rapide de cette législation vers un but fiscal. Ce sont en effet cette menace fiscale, ce contrôle des fonds à l'étranger, en vue de l'établissement possible d'un impôt extraordinaire qui tendent à accroître la fraude en cette matière. Si cette législation doit avoir un jour un but essentiellement fiscal, si elle doit être une arme de guerre contre les capitaux, des sociétés et des particuliers, déposés à l'étranger ou en comptes étrangers dans les banques françaises, ce jour-là le législateur devra se rappeler qu'en régime de dépréciation monétaire, ces capitaux sont cependant les plus utiles pour le pays, ils permettront en effet d'éviter le chômage et une crise prolongée de l'industrie, au jour où se produira une transformation monétaire qui semble inévitable. Si le législateur méconnaît cette idée, il risquera de ruiner, non seulement les possesseurs de ces capitaux, mais le pays tout entier.

CHAPITRE II

Vue d'ensemble et énumération des textes réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des valeurs mobilières.

Cette réglementation est formée par un ensemble de textes. — Le caractère temporaire de cette législation entraîne la nécessité de la proroger : mais certaines lois réglementant l'exportation des capitaux ne sont pas sujettes à prorogation. — Énumération des lois réglementant l'exportation et l'importation des monnaies, des billets de banque, valeurs mobilières, le réper. toire des opérations de change, le rapatriement du prix des marchandises exportées. — Les étapes successives de cette réglementation : sans être parfaite, cette législation s'est assouplie et perfectionnée. Ne faudra-t-il pas dans l'avenir conserver la loi du 1^{er} août 1917 afin de contrôler le marché du change ?

Ce chapitre a pour but de donner une vue d'ensemble de la réglementation (1) que nous étudions. Cette réglementation forme en effet un ensemble, un tout. Le législateur le marque nettement. Dans les lois

1. L'ensemble des textes régissant la réglementation de l'exportation des capitaux a été réuni en un volume par G. P. Labiche, *Textes réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des valeurs mobilières*, 2^e édition, 1926. Librairie générale de droit et de jurisprudence. M. H. Dementhon, sous-chef au Ministère des Finances, a publié en avril 1926, un *Code des opérations de change, d'exportation et d'importation des capitaux* (Société nouvelle des Juris-Classeurs). C'est à ce code récent et complet que nous renvoyons lorsque nous citons un texte suivi de l'indication : Code Dementhon).

ayant pour but de proroger la législation sur l'exportation des capitaux, nous voyons s'introduire cette formule : « Les dispositions de la loi du 3 avril 1918, de l'article 13 de la loi du 28 février 1921, de la loi du 31 mars 1922 et des articles 72 à 77 de la loi du 22 mars 1924 et 22 de la loi du 13 juillet 1925, réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des valeurs mobilières sont maintenues en vigueur jusqu'au 31 décembre 1926. »

Telle est la formule de la dernière prorogation de cette législation, qui montre bien la volonté du législateur de comprendre dans cette réglementation plusieurs lois. Cette volonté du législateur, nous la retrouvons encore dans l'article 22, paragraphe 5, de la loi de Finances du 13 juillet 1925.

« Les dispositions des lois des 3 avril 1918, 28 février 1921 (art. 13), 31 mars 1922, 22 mars 1924 (art. 72 à 77) qui ne sont pas contraires à celles des alinéas 2, 3 et 4 du présent article demeurent en vigueur ». Ces différentes lois forment donc bien un ensemble. En effet, cette législation est temporaire; les différentes lois de Finances ou de douzièmes provisoires l'ont prorogée successivement (1), pour

1. Voici les dates de prorogation de cette législation : art. 16, loi du 29 décembre 1919 ; art. 31, loi du 31 décembre 1920 ; art. 13, loi du 1^{er} mars 1921 ; art. 11, loi du 1^{er} avril 1921 ; art. 51, loi de Finances du 30 avril 1921 ; art. 88, loi du 31 décembre 1921 ; art. 1, loi du 31 mars 1922 ; art. 19, loi du 31 décembre 1922 ; art. 17, loi du 1^{er} mars 1923 ; art. 20, loi du 31 mars 1923 ; art. 11, loi du 31 mai 1923 ; art. 106, loi de Finances du 30 juin 1923 ; art. 3, loi du 29 décembre 1923 ; art. 1, loi du 30 juin 1924 ; art. 26, loi du 31 décembre 1924 ; art. 25, loi du 28 février 1925 ; art. 11,

une durée restreinte chaque fois, jusqu'au mois de janvier 1926, où, pour la première fois dans la loi de crédits provisoires, la prorogation est portée à un an, soit jusqu'au 31 décembre 1926. Le caractère temporaire de cette législation oblige en effet à un groupement des lois dans la prorogation et dans l'application ; c'est ce qui donne à cette législation un caractère réglementaire bien déterminé. C'est pourquoi nous avons tenu à préciser par le titre de cette thèse que ce n'est pas seulement une loi ou un ensemble plus ou moins coordonné de lois que nous étudions, mais une législation nettement délimitée, qui a été amendée, reformée, complétée, et qui a été établie en liaison avec d'autres lois d'un caractère plus durable. Ce serait en effet donner une vue incomplète de cette réglementation que d'étudier seulement les lois que nous venons d'énumérer. D'autres lois viennent renforcer la loi du 3 avril 1918, et s'appliquent aussi à la réglementation que nous étudions. Celles-là ont un caractère moins transitoire ; elles reflètent aussi nettement le caractère anormal de la période dans laquelle elles ont été votées ; mais puisque les circonstances qui ont été la cause de leur naissance ne sont pas modifiées, ou se sont même aggravées, il est nécessaire de les conserver et de leur donner une application continue, de les séparer de cette législation sujette à prorogation instituée

loi du 31 mars 1925 ; art. 13, loi du 25 avril 1925 ; art. 22, loi de Finances du 13 juillet 1925 ; art. 34, loi du 1^{er} janvier 1926 (prorogation jusqu'au 31 décembre 1926).

par la loi du 3 avril 1918. Donnons quelques exemples de ces lois qui, bien qu'elles servent à la réglementation de l'exportation des capitaux, ne sont pas sujettes au renouvellement obligatoire dans leur application. Ce sont par exemple : la loi du 1^{er} août 1917 sur le répertoire des opérations de change et les lois subséquentes ; le décret du 3 juillet 1915 relatif à la prohibition de la sortie de l'or ; l'arrêté du 3 juillet 1918 interdisant l'exportation des billets de la Banque de France sans autorisation préalable.

Fallait-il étudier cette réglementation suivant l'ordre chronologique de la mise en application des textes ?

C'est ainsi que nous l'avons envisagé dans ce chapitre, afin de donner une vue d'ensemble de cette législation, afin aussi de montrer les hésitations et les lenteurs du législateur en ce domaine.

Par la suite nous avons jugé que l'étude des opérations de change, d'exportation, d'importation des capitaux pourrait être faite en coordonnant les différents textes épars sur une période de plus de dix ans, pour chaque opération visée. Nous croyons que pour la clarté du sujet, il était préférable par la suite d'étudier ainsi les questions.

La première mesure de la législation sur l'exportation des capitaux a porté sur les monnaies.

Le décret du 1^{er} avril 1915 a prohibé la sortie, sous un régime douanier quelconque, des monnaies de nickel, de cuivre et de billon (code Dementhon, p. 6). Puis le décret du 3 juillet 1915 a prohibé la sortie de

l'or ; le décret du 25 août 1915 la sortie de l'argent (code Dementhon, p. 6).

La loi du 31 mai 1916 a réglementé l'introduction des valeurs mobilières (1) en interdisant pendant la durée des hostilités l'émission, l'exposition, la mise en vente, l'introduction sur le marché, de titres de rente, emprunts et autres effets publics des gouvernements étrangers, d'obligations ou de titres de quelque nature qu'ils soient, de villes, corporations ou de sociétés étrangères. Cette loi encore en vigueur actuellement a suspendu le régime d'avant-guerre, d'émission des valeurs étrangères. La loi du 3 avril 1918 a renforcé cette disposition en interdisant l'importation de « tous titres, et en général de toutes valeurs » représentant, directement ou indirectement, une « part de propriété ou de créance » (art. 6, loi du 3 avril 1918).

Le décret du 29 mai 1917 prohibe la sortie des « papiers représentatifs de monnaie » (code Dementhon, page 6), modifié par les arrêtés du 3 juillet 1918, 11 décembre 1918, 24 janvier 1919, 6 août 1921, confirmé par les arrêtés des 20 janvier 1919 et 20 août 1924.

L'arrêté du 6 juillet 1917 institue auprès du ministre des Finances une commission des changes ayant un comité exécutif comme organe permanent. Cette commission fut remplacée à partir du 11 mars 1920,

1. Voir sur ce point Georges-Gaston Lagarde, *L'émission de titres en France par des sociétés de commerce étrangères*. Thèse Poitiers, 1926, Recueil Sirey.

par le comité de contrôle de l'exportation des capitaux dont les attributions actuelles sont définies par l'arrêté du 20 août 1924.

La loi du 1^{er} août 1917 institue le répertoire des opérations de change, c'est une des lois les plus importantes de cette réglementation ; elle n'est pas sujette aux prorogations. Cette loi a été complétée, amendée, modifiée, commentée :

1° Par le premier arrêté ministériel du 4 septembre 1917 (désignation des agents d'exécution du contrôle du répertoire et secret des communications), commenté par l'instruction de l'enregistrement, n° 3320 du 13 septembre 1917 ;

2° Par le deuxième arrêté ministériel du 4 septembre 1917 sur la tenue du Répertoire (modifié par le 2^e arrêté du 4 avril 1918) ;

3° Par l'Instruction du 27 septembre 1917 sur les principes généraux de la tenue du Répertoire ;

4° Par le deuxième arrêté du 4 avril 1918 modifiant le deuxième arrêté du 4 septembre 1917 sur la tenue du Répertoire ;

5° Par l'article 14 de la loi du 28 février 1921 (pouvoirs du ministre des Finances en matières d'amendes, de poursuites, de transactions aux infractions de la loi du 1^{er} août 1917) ;

6° Par l'article 69, 70, 71 de la loi du 22 mars 1924 (autorisation préalable du ministre des Finances), pour tenir le Répertoire des opérations de change) ;

7° Par l'article 74 et 75 de la loi du 13 juillet 1925

instituant un impôt sur les opérations de change ;

8° Par le décret du 25 janvier 1926 relatif à l'application de l'article 74 et 75 de la loi du 13 juillet 1925.

Toute cette réglementation (1) est résumée et commentée dans la grande Instruction de l'Administration de l'Enregistrement du 10 février 1926 n° 3886 (Code Dementhon, p. 38 à 43).

La loi du 3 avril 1918, réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des titres et valeurs mobilières est la plus importante de cette législation.

Elle a été modifiée, amendée, complétée et commentée :

1° Par le premier arrêté du 4 avril 1918, lequel a été remplacé par l'arrêté du 11 mars 1920 ;

2° Par l'instruction spéciale du 1^{er} mai 1918 relative aux chèques ou effets créés de France sur France et négociés à l'étranger et aux chèques et effets tirés de l'étranger sur France ;

3° Par l'instruction du 15 juin 1918, relative à l'application, par les Banques tenant le répertoire des opérations de change, de la loi du 3 avril 1918 ;

4° Par la décision ministérielle du 18 juin 1918, relative au timbre des titres exportés ;

5° Par l'arrêté du 11 mars 1920 (art. 3 : attributions

1. On trouvera tous les textes que nous venons d'énumérer dans le Code Dementhon.

du comité de contrôle de l'exportation des capitaux) modifié par l'arrêté du 20 août 1924 ;

6° Par l'article 32 de la loi du 31 décembre 1920, interdisant, sauf dérogation par arrêté du ministre des Finances, l'émission de valeurs mobilières étrangères sur le marché en France ;

7° Par la loi du 28 février 1922 (art. 13). (Pouvoirs du ministre en matière d'amendes, de poursuites et de transactions aux infractions de la loi du 3 avril 1918) ;

8° Par la loi du 31 mars 1922 sur les remises en devises étrangères provenant de l'encaissement de coupons étrangers, et l'utilisation du produit de la réalisation de titres à l'étranger, à l'achat à l'étranger d'autres titres. La circulaire du 16 mai 1922 commente les dispositions de la loi du 31 mars 1922 ;

9° Par la circulaire de l'Enregistrement du 25 février 1924, relative au timbrage des titres étrangers ;

10° Par la loi du 22 mars 1924 (article 72 à 77) réglementant les déclarations d'exportation et le visa de la Chambre de commerce, commentée par la circulaire du 14 avril 1924 ;

11° Par la circulaire ministérielle du 31 mars 1924 sur les reports et couvertures de change ;

12° Par l'arrêté du 20 août 1924 sur les attributions du Comité de contrôle ;

13° Par l'avis du 5 février 1925 relatif à l'exportation de capitaux et à l'importation des titres et valeurs mobilières dans la principauté de Monaco ;

14° Par la loi du 13 juillet 1925 (art. 21 et 22 : avoirs à l'étranger, rapatriement et amnistie) ;

15° Par le décret du 22 août 1925, suspendant du 12 août 1925 au 1^{er} janvier 1926, l'application de l'interdiction de l'importation des valeurs mobilières (art. 6 et art. 7 § 4 de la loi du 3 avril 1918) ;

16° Par l'instruction ministérielle du 12 août 1925 relative à l'application de l'article 21 de la loi du 13 juillet 1925, complétée par la deuxième instruction ministérielle du 15 novembre 1925 ;

17° Par l'arrêté interministériel du 14 octobre 1925 relatif à l'application de l'article 72 de la loi du 22 mars 1924 (Rapatriement par les exportateurs du prix des marchandises exportées) ;

18° Enfin l'instruction de l'Enregistrement du 10 février 1926 relative à l'impôt sur les opérations de change traite aussi dans son titre II de l'application de la loi du 3 avril 1918.

Tel est l'ensemble de cette législation touffue dont nous venons d'essayer de coordonner les textes.

C'est par *étapes successives* sous la pression des événements et au fur et à mesure de la découverte des fraudes que le législateur est parvenu à construire cette législation sur l'interdiction de l'exportation des capitaux et l'importation des valeurs mobilières. Le législateur a interdit d'abord la sortie des diverses monnaies, puis l'émission des valeurs mobilières étrangères, puis la sortie des billets de banque ; il a contrôlé ensuite les opérations de change par l'institution du Répertoire, puis il a

interdit l'exportation de capitaux et l'importation de valeurs mobilières ; mais des fraudes se sont produites par les chèques ; on surveille alors la négociation des chèques français négociés à l'étranger et les chèques et effets tirés de l'étranger sur France ; on réglemente ensuite l'exportation de fonds par voyageur, car des fraudes avaient été découvertes. En 1922, un essai de liberté est tenté : les particuliers peuvent vendre à l'étranger leurs titres étrangers, et racheter d'autres titres pour la même valeur et les rapatrier. En 1924, le ministre des Finances se décide enfin à exercer un contrôle sur les titres introduits en fraude lorsqu'ils sont présentés au timbrage ; la loi du 22 mars 1924 réglemente plus étroitement les personnes qui tiennent le Répertoire ; pour tenir le Répertoire il faut avoir l'autorisation écrite du ministre des Finances ; on simplifie dans la même loi les formalités des déclarations d'importation de marchandises. Dans la circulaire du 31 mai 1924 le ministre autorise les reports et couvertures de change sous certaines conditions ; auparavant ces opérations avaient été faites en pratique et suivant une circulaire abrogée, dans des conditions déplorables pour la tenue de notre change. Avec la loi de finances du 13 juillet 1925 le contrôle se resserre : l'amnistie est possible pour les capitaux qui sont rapatriés avant le 1^{er} janvier 1926 : les particuliers devant déclarer dorénavant leurs avoirs à l'étranger. La même loi réprime l'exportation matérielle ou la tentative d'exportation matérielle des monnaies,

valeurs, titres et coupons, ainsi que l'importation matérielle ou la tentative d'importation matérielle de titres et valeurs mobiliers, délits qui sont considérés comme des infractions en matière de douane. Enfin le 15 octobre 1925 paraît l'arrêté ministériel prévu par la loi du 22 mars 1924 qui oblige les exportateurs à rapatrier le prix des marchandises vendues dans un certain délai. En janvier 1926 on institue l'impôt sur les opérations de change qui a un but surtout fiscal, mais nous avons vu comment, depuis son établissement, le fisc en général va pouvoir se servir du répertoire, des autorisations et des justifications données aux banques, pour contrôler les fraudes aux divers impôts. Lorsqu'on retrace l'évolution de cette législation on s'aperçoit qu'elle a été faite par étapes, sans cohésion ; on n'aperçoit pas la réglementation rigoureuse d'une législation qui prévoit tous les cas. Lorsque la fraude devient trop évidente, une disposition nouvelle vient l'interdire. Cette situation s'explique : tout d'abord c'est une législation de guerre, temporaire, pouvant être abrogée par un simple décret ; elle a pour but de réglementer ce qui est, par sa nature même, très difficile à contrôler : le capital. Une telle législation risque en étant trop stricte de créer une perturbation profonde dans les relations des banques françaises avec l'étranger. Il faut que cette législation soit assez souple pour ne pas entraver les opérations commerciales, et en même temps sévère pour les opérations qui arrivent en pratique à tourner la loi.

Il a fallu du temps, des tâtonnements, des erreurs de la part des Banques et du Comité de contrôle. Aujourd'hui cette législation n'est pas encore parfaite, mais elle s'est perfectionnée ; et je crois que dans l'avenir si on peut supprimer un jour la loi de 1918, il faudra néanmoins garder la loi du 1^{er} août 1917 sur le Répertoire des opérations de change. Cette législation nous semble orientée dans ce sens. En effet la loi du 3 avril 1918 et les lois subséquentes sont sujettes à prorogation ; mais la loi du 1^{er} août 1917, l'article 14 de la loi du 28 février 1921, les articles 69 et 70 de la loi du 22 mars 1924 modifiant et complétant la loi du 1^{er} août 1917 subsisteraient toujours, même si un décret suspendait l'application de la loi du 3 avril 1918. La loi du 1^{er} août 1917 a pour but de contrôler le marché des changes, mais ce contrôle n'est pas encore effectif et complet ; si depuis 1919, le ministre des Finances avait pu connaître les disponibilités exactes du marché, le pays aurait évité et repoussé les attaques de grand style menées de l'extérieur contre notre monnaie ; aujourd'hui, surtout pour les pays à monnaie dépréciée, le déclenchement d'un mouvement à la baisse de la valeur de la monnaie nationale est une arme entre les mains des pays étrangers qui peuvent, par une tension des changes, déterminer une crise politique ou économique. Par deux fois en 1924 et en 1926, nous avons pu constater qu'une surveillance étroite du marché des changes, que des opérations judicieusement effectuées sur le marché, peuvent parer à

ces désordres du change qui affectent si gravement l'économie générale d'un pays. De plus, lors des règlements annuels de nos dettes envers l'Amérique et l'Angleterre, le Gouvernement ne sera-t-il pas amené à avoir une politique des achats de change. A ce moment, l'étude approfondie de tous les répertoires par le mouvement général des fonds ne sera-t-elle pas profitable : le gouvernement pourra adopter un plan d'achat des devises sans gêner le marché, sans le troubler par des demandes massives ; le ministre des Finances renseigné sur les disponibilités du marché pourra alors réaliser ses achats judicieusement : ce sera un gain, et pour le Trésor, et pour le pays entier.

CHAPITRE III

Le régime de l'exportation et de l'importation de la négociation en France des monnaies d'or, d'argent, des métaux précieux et des billets de banque.

I. — Monnaies.

- a) Le régime des exportations, de monnaies d'or et d'argent françaises et étrangères.
- b) Le régime des importations de monnaies d'or et d'argent étrangères.
- c) Le régime spécial, à l'importation et à l'exportation, des sociétés achetant des monnaies et des lingots d'or et d'argent.

II. — Billets de Banque.

- a) Billets de banque français : exportation par voyageur.
- b) Billets de banque étrangers.
- 1° Régime de l'achat des billets de banque étrangers en France ;
- 2° Exportation des billets de banque étrangers par voyageur ;
- 3° Expédition de billets de banque étrangers par lettre ou colis ;
- 4° Importation de billets de banque étrangers par voyageur.

III. — Le régime de la négociation en France des monnaies, devises étrangères (art. 69 de la loi du 22 mars 1924).

Le régime des monnaies d'or, d'argent, des billets de banque français et étrangers, leur négociation, dans un pays à monnaie dépréciée doit être strictement réglementé, sinon les particuliers échangent

leurs billets dépréciés contre des « devises étrangères » ; il se crée alors un marché clandestin, qui tombe sous le coup des lois du 12 août 1870, et 12 février 1916. C'est pourquoi nous sommes en présence d'une réglementation minutieuse et tracassière en cette matière.

MONNAIES

a) Exportation de monnaies d'or et d'argent, françaises et étrangères

L'interdiction d'exporter des monnaies de nickel, de cuivre, de billon, résulte du décret du 1^{er} avril 1915.

Le décret du 3 juillet 1915 a appliqué la même mesure à la sortie de l'« or brut, en masses, lingots, barres, poudre, objets détruits ainsi que les monnaies d'or ».

Le décret du 25 août 1915 a prohibé la sortie des monnaies d'argent. « Toutefois des exceptions à ces « dispositions pourront être autorisées sous les conditions qui seront déterminées par le ministre des « Finances ». Ces conditions ont été précisées par l'avis aux voyageurs du 23 octobre 1919 qui accorde une tolérance pour les monnaies d'argent de 10 francs par personne.

Il en résulte que *l'exportation par voyageur de monnaies d'or, d'argent (tolérance de 10 francs par personne) françaises ou étrangères est interdite.*

De même l'expédition, par lettre ou par colis, de monnaies d'or et d'argent est interdite.

Sanctions : un mois à deux ans d'emprisonnement et une amende de 100 à 5.000 francs, ou une de ces peines seulement. En outre l'or et l'argent saisis sont confisqués ainsi que les moyens de transport (Décret du 15 octobre 1918, loi du 17 août 1915, avis aux voyageurs du 23 octobre 1919 et art. 22 : loi du 13 juillet 1925). Les infractions sont des infractions en matière de douane, tombant par suite sous le coup de la loi du 17 août 1915.

b) Importations de monnaies d'or et d'argent étrangères

L'importation de monnaies d'or et d'argent étrangères est prévue pour les voyageurs venus de l'étranger traversant le territoire français (1) : « Ils peuvent obtenir au point d'entrée, après *déclaration* au *Service des Douanes*, du *numéraire*, des valeurs ou des titres qu'ils possèdent une *attestation* qui vaudra titre, pour en permettre ultérieurement la sortie. » Avis : *Journal officiel*, 27 juin 1918, Code Demen-thon, p. 22).

L'instruction faite par le Service de l'exportation des capitaux est plus précise : « Elle comprend les *monnaies d'or et d'argent étrangères*, les billets de banque, les chèques, les valeurs ou titres qu'ils possèdent ».

Ainsi les étrangers peuvent entrer les monnaies d'or et d'argent étrangères, mais après déclaration

1. Dans l'instruction faite par le Service de l'exportation des capitaux on a ajouté la formule et « n'y devant séjourner que temporairement ».

au Service des Douanes. En effet au cas où ils n'auraient pas fait cette déclaration, lorsqu'ils repartiraient de France, ils pourraient, en ce cas, être passibles des lois et arrêtés interdisant l'exportation des monnaies d'or et d'argent françaises et *étrangères*. Faut-il soutenir que des Français ne peuvent importer d'un pays étranger où ils ont séjourné des monnaies d'or et d'argent étrangères et françaises, légalement acquises par eux, c'est-à-dire provenant du fruit de leur travail ? Les textes ne prévoient pas cette opération ?

c) Régime spécial à l'importation et à l'exportation des sociétés achetant des monnaies, des lingots d'or et d'argent

Il était nécessaire d'instituer un régime spécial pour les grandes sociétés qui traitent les monnaies ou lingots d'or et d'argent ; ces sociétés, dont les principales sont : le comptoir Lyon-Alemand ; les établissements Marret, Bonnin, Lebel et Guieu ; Caplain-Saint-André, etc..., achètent de l'or et de l'argent à l'étranger ; elles transforment, affinent les lingots ; elles fondent aussi des pièces d'or.

Deux cas peuvent se présenter :

Premier cas. — Cas d'importation de monnaies et métaux précieux sans réexportation : les sociétés importent des métaux précieux qui ne sont pas réexportés et sont vendus par la suite en France.

Dans ce cas, les sociétés n'ont pas à demander l'autorisation d'importer au ministre des Finances. La patente suffit à prouver qu'elles emploient ces

monnaies ou ces lingots dans un but déterminé. Ces sociétés acquittent les droits de douane afférents à ces produits.

Deuxième cas. — Cas d'importation (1) et de réexportation. Dans ce cas les sociétés doivent adresser une demande d'admission temporaire (2) de trois ou six mois au ministre des Finances (Service des Douanes). Au moment de l'arrivée en douane des monnaies ou métaux précieux, il est dressé un acquit à caution (3) pour l'équivalent du poids importé. Pour la réexportation, l'opération peut se faire en plusieurs fois. Le contrôle de la douane est apposé chaque fois sur le même acquit. La société exportatrice fait une déclaration d'expédition dont la sincérité est vérifiée par un vérificateur de la douane.

Le poids total des réexportations d'un même acquit doit correspondre exactement au poids importé.

Au cas où la totalité de l'or importé et visé par la douane n'a pas été réexportée dans les trois ou six mois, la société doit acquitter les droits sur le solde

1. Depuis la loi du 22 mars 1924 (art. 72), les sociétés doivent demander l'avis favorable de la Chambre de commerce de leur domicile pour l'importation des marchandises.

2. Dans ces cas le régime d'admission temporaire est réglé par l'article 6 de la loi du 5 juillet 1836 et par le décret du 15 février 1862.

3. *Déclaration.* — Soumission, permis et acquit à caution n°... Je soussigné..... demeurant..... déclare, sous les peines de droit, vouloir importer temporairement, en exécution de l'art. 5 de la loi du 5 juillet 1836 et des lois et ordonnances ou décrets subséquents en la matière, les marchandises ci-après détaillées, originaires de..... venues de..... par navire....., avion.....

restant en France, ainsi qu'une amende fixée par l'Administration des Douanes pour ne pas avoir rempli les engagements prévus par l'acquit à caution.

Tel est le régime (1) spécial des importations de monnaies et lingots d'or et d'argent pour les sociétés traitant ces métaux.

BILLETS DE BANQUE

a) Billets de banque français; exportation par voyageurs de billets de banque français

Les billets de banque français sont soumis à une réglementation à l'exportation. Il faut en effet empêcher l'exportation de billets de banque français à l'étranger; car lorsque les étrangers détiennent des billets de banque en grandes quantités, ils peuvent agir sur notre change en vendant leurs billets de banque français entre des billets de banque étrangers. De plus, les Français en exportant ces billets en grande quantité se constitueraient aussi des avoirs à l'étranger contrairement à la loi du 3 avril 1918.

Au début, l'application de l'interdiction d'exporter des billets de banque a été peu rigoureuse; en effet, il

1. Il résulte de ce régime qu'une personne résidant en France peut acheter des lingots d'or avec des francs et garder en dépôt ces lingots. C'est une façon de se protéger contre la dépréciation de la monnaie. Il en résultera que ce mouvement d'achat à l'intérieur entraînera pour les sociétés le renouvellement de leurs stocks et la nécessité pour elles de demander des autorisations d'importation qui dépasseraient le chiffre habituel des affaires d'importation de ces sociétés. La Chambre de commerce en référerait alors au service du contrôle qui prendrait des mesures pour interdire ces opérations.

faut rappeler dans quelles conditions ont été prises les mesures pour les « papiers représentatifs de monnaie ». On appliqua aux « papiers représentatifs de monnaie » la prohibition de sortie, par le décret du 29 mai 1917.

« Toutefois, ajoutait le décret, des exceptions à cette disposition pourront être autorisées sous les conditions qui seront déterminées par le ministre des Finances. » Or, les infractions aux prohibitions de sortie relèvent de la loi du 17 août 1915 (1). Le Service des Douanes concevant immédiatement toutes les difficultés d'application de ce décret du 29 mai 1917, demanda des explications aux services compétents du ministère des Finances ; il fut répondu au Service des Douanes de ne pas appliquer à la lettre ce décret ; la loi du 17 août 1915 soulevait en effet des difficultés d'application. Fallait-il considérer cette loi comme un texte de droit commun ou comme une loi de douane ? La Cour de cassation (arrêt du 16 novembre 1916) considéra que les délits prévus par la loi du 17 août 1915 tiennent à la fois du droit commun et de la législation douanière et peuvent être poursuivis *concurrentement* par le ministère public et par l'Administration des Douanes. Le Service des Douanes, débordé par les multiples mesures qu'il avait à prendre, donna l'ordre de ne pas appliquer ces mesures.

1. Voir le texte de cette loi dans le Code Dementhon, p. 32 et dans Pommereuil, *La guerre économique*. Poitiers. Librairie administrative P. Oudin, 1918, p. 52 et 53 : l'exposé des difficultés d'application de la loi du 17 août 1915.

Mais en juin 1918, le Service des Renseignements porta à la connaissance des Services du ministre des Finances que les ennemis achetaient sur les places neutres de grosses quantités de billets de banque alliés. Immédiatement, après entente (1), avec les Etats-Unis et la Russie, on prit l'arrêté du 3 juillet 1918 :

« 1° Par dérogation générale aux dispositions du décret du 29 mai 1917, les papiers représentatifs de la monnaie peuvent être exportés ou réexportés sans autorisation spéciale vers tout pays allié ou neutre, sauf en ce qui concerne les dispositions contenues dans les articles 2 et 3 ci-après et sous réserve de l'application des articles 1^{er} et 2 de la loi 3 avril 1918 (2) ;

2° *Est interdit vers toute destination l'exportation ou la réexportation sans autorisation préalable des billets (des Etats-Unis d'Amérique) (3), de la Banque de France (et de la Banque de Russie) (4) sauf pour les voyageurs munis d'un passeport dans la limite d'une somme de 1.000 francs par personne (actuellement 5.000 francs par personne. Circulaire du 31 juillet 1920) ;*

1. La Banque d'Angleterre consultée, estima que ces dispositions ne s'appliqueraient pas à ses billets.

2. L'article 2 a été abrogé par l'arrêté du 18 mars 1926. Il interdisait l'exportation ou la réexportation d'actions russes et turques.

3. L'arrêté du 24 janvier 1919 rapporta les dispositions de l'arrêté du 3 juillet 1918 en ce qui concerne les billets des Etats-Unis.

4. L'arrêté du 11 décembre 1918 rapporta les dispositions de l'arrêté du 3 juillet 1918 en ce qui concerne les billets de Banque de Russie.

3° Le Comité exécutif de la Commission des changes (1) est désigné pour instruire les demandes de dérogation aux dispositions des articles 2 et 3 du présent arrêté, accepter ou rejeter ces demandes » (Code Dementhon, p. 22).

L'arrêté du 3 juillet 1918 est toujours en vigueur. Il a été modifié par la circulaire ministérielle du 31 juillet 1920 (Code Dementhon, p. 23 et 24) : le principe est donc le suivant (2) :

Un voyageur muni d'un passeport ne peut emporter que 5.000 francs de billets de banque français (3). Lorsqu'un voyageur veut emporter plus de 5.000 fr. il faut l'autorisation de la Commission des changes. Mais si le voyageur est un banquier ou son représentant assujetti au répertoire, peut-il emporter plus de 5.000 francs en remettant à la douane une déclaration de sortie en triple exemplaire (4) en vertu de l'instruction du 15 juin 1918 titre F. (Code Dementhon, p. 20) ? Ce point est contesté par le Comité de contrôle. En effet, la déclaration de sortie est prévue par l'instruction du 15 juin 1918, or l'arrêté du 3 juillet 1918 interdit, vers toutes destinations, l'exportation ou la réexportation, *sans autorisation préalable, des billets de la Banque de France* au-dessus

1. Appelé depuis l'arrêté du 11 mars 1920 : Comité de contrôle de l'Exportation des capitaux.

2. Notons que l'expédition par lettres ou colis à l'étranger des billets de banque français est interdite sans exemption minima.

3. Ou l'équivalent de 5.000 francs en billets de banque étrangers.

4. Interprétation donnée dans l'excellent livre de Yvan Bell. *Le Cambisme*, Gauthiers-Villars, 1924, p. 214.

de 5.000 francs. Il en résulte que le banquier assujetti devra demander l'autorisation.

En principe pour exporter plus de 5.000 francs de billets de banque français, il faut l'autorisation du Comité de contrôle.

Par exception (circulaire ministérielle du 31 juillet 1920, interprétation de Dementhon, Code Dementhon, p. 24) : « Plusieurs banques ont été autorisées à céder à leurs clients se rendant dans les pays d'outre-mer, 10.000 francs. »

b) Les billets de banque étrangers

1° *Achats en France de billets de banque étrangers.* — Depuis le début de mai 1926, en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires en la matière, le ministre des Finances a demandé aux banquiers d'exiger désormais de toutes personnes achetant des devises (1), même pour une somme inférieure à 1.000 francs, la déclaration de son identité, de sa nationalité, de sa résidence ; ces achats seront inscrits sur le répertoire.

Bien plus, l'achat répété de devises étrangères pour 1.000 francs, à différents guichets de banques, dans le but de constituer une somme en devises étrangères d'une valeur de plus de 1.000 francs, est considéré comme une irrégularité au regard de la

1. La terminologie bancaire, précisée d'ailleurs par l'Instruction de l'Enregistrement du 10 février 1926, comprend, par le mot « devises », les billets de banque et espèces de commerce (effets, chèques, mandats, etc...). Voir Instruction de l'Enr. du 10 février 1926 : Code Dementhon, p. 38, article 2, 2^e paragraphe.

loi du 3 avril 1918. Telle est l'interprétation donnée par le ministre des Finances dans la réponse écrite à M. Yvon Delbos (mai 1926).

« Les dispositions de l'article 2 de la loi du
« 3 avril 1918 dispensent seulement les personnes
« résidant en France, lorsque l'opération qu'elles
« ont en vue n'est pas supérieure à 1.000 francs, de
« recourir à l'intermédiaire d'une banque tenant le
« répertoire des changes ou de remettre à cette
« banque une déclaration écrite à l'appui de cet
« ordre d'exportation de capitaux ou d'achat de
« devises étrangères. En conséquence le fait pour
« une personne résidant en France de se constituer
« un avoir en devises étrangères même par voie
« d'achats de détail effectués successivement et
« chaque fois dans la limite de la contre-valeur de
« 1.000 francs, constitue une irrégularité au regard
« de la loi du 3 avril 1918. Si, en outre il était établi
« que de tels agissements ont eu pour but une spécu-
« lation à la baisse des devises nationales, ils tom-
« beraient sous le coup de la loi du 12 février 1924. »

Dans un article du *Temps* du 16 mai 1926, on signalait très justement où pourrait conduire la généralisation de telles opérations :

« On conçoit parfaitement que le gouvernement désire mettre obstacle au développement des pratiques dont nous venons de parler. Si le grand public, la masse des petits épargnants, prenait l'habitude d'échanger la monnaie nationale contre des devises étrangères et de thésauriser celles-ci, la

situation deviendrait, en effet, très grave : le volume total de nos besoins de change s'en trouverait accru dans une proportion telle que l'équilibre des offres et des demandes pourrait malaisément être rétabli. »

2° *Exportation de billets de banque étrangers par voyageur muni d'un passeport.* — En vertu de la circulaire ministérielle du 31 juillet 1920, les banques tenant le répertoire des opérations de change peuvent céder à leurs clients se rendant à l'étranger des billets de banque étrangers jusqu'à concurrence d'un montant de 5.000 francs par personne : supposons par exemple que le change français sur la Suisse soit : à 1.000 francs français par 200 francs suisses ; la banque ne donnera que 1.000 francs suisses, soit 5.000 francs français.

Le client devra faire une déclaration écrite, et présenter son passeport ; la banque inscrira l'opération au répertoire.

Le voyageur peut d'ailleurs exporter, en reprenant l'exemple précédent, 3.000 francs français en billets et 400 francs suisses en billets.

Le principe est l'interdiction d'exporter des billets de banque étrangers pour plus de 5.000 francs français. L'exportation pour une somme supérieure devra être accompagnée d'une autorisation du ministre.

Notons que les voyageurs peuvent se faire délivrer par la banque un chèque ou un accreditif sur l'étranger jusqu'à concurrence de 5.000 francs par personne ou de sa contre-valeur en monnaie étrangère.

3° *L'expédition des billets de banque étrangers par colis ou par lettre* est permise pour une somme de moins de 1.000 francs et interdite pour une somme de plus de 1.000 francs par une personne ne tenant pas le répertoire (1).

Les banquiers tenant le Répertoire des changes peuvent envoyer sans autorisation des billets de banque *par lettre* jusqu'à 1.000 francs : au-dessus de 1.000 francs il faut indiquer la nature, le montant et le but de l'envoi ainsi que le numéro de l'autorisation s'il y a lieu à autorisation.

Par colis l'envoi est libre pour moins de 1.000 francs ; pour plus de 1.000 francs, il faut que la banque fasse remettre à la douane une déclaration de sortie en triple exemplaire indiquant la nature, la valeur de l'envoi et son utilisation à l'étranger, ainsi que le numéro de l'autorisation du ministre des Finances si les envois effectués ont nécessité une autorisation préalable. Instruction du 15 juin 1918. Titre F. Code Dementhon, p. 20 et 21.

4° *L'importation des billets de banque étrangers, par voyageur*, entrant en France et n'y devant séjourner que temporairement doit être faite après déclaration au Service des Douanes. Cette déclaration vaudra titre pour en permettre ultérieurement la sortie (Avis aux voyageurs, *J. off.*, 27 juin 1918).

1. Interprétation de Yvan Bell, ouvrage déjà cité, p. 215.

III. — RÉGIME DE L'AUTORISATION DU MINISTRE DES FINANCES
POUR LA NÉGOCIATION DES MONNAIES, DEVISES ÉTRANGÈRES,
COUPONS, ETC., EN FRANCE.

La loi du 22 mars 1927 (art. 69 Code Dementhon, p. 27), donne au ministre des Finances le pouvoir de surveiller étroitement en France toutes les opérations sur les monnaies et devises étrangères. En effet, à partir de la promulgation de la loi du 22 mars 1924, « *quiconque* veut faire profession ou « commerce de *recueillir, acheter ou vendre, négocier ou escompter, encaisser ou payer des monnaies « ou devises étrangères : coupons, titres d'actions ou « d'obligations négociables ou non négociables, quels « que soient leur dénomination ou le lieu de leur création, dont le montant ou le prix est payable à l'étranger en monnaies étrangères, ou payable en France « et en monnaie française sur une disposition de « l'étranger ou après négociation à l'étranger, est « tenu, avant toute opération, d'en obtenir l'autorisation écrite du ministre des Finances et de faire la « déclaration de cette profession ou de ce commerce « au bureau de l'enregistrement de sa résidence, et « s'il y a lieu au bureau de l'enregistrement de chacune de ses succursales, ou agences. Cette déclaration ne pourra être reçue que si elle est accompagnée de la dite autorisation écrite du ministre « des Finances. L'autorisation du ministre des « Finances et toujours révocable ».*

Le ministre des Finances a le droit (art. 70) d'exer-

cer des poursuites lorsque les prescriptions de l'article 69 ne sont pas respectées. Mais pratiquement le contrôle n'existe pas pour les courtiers de change clandestins ; la fraude est faite sur ce point sur une vaste échelle. Lors de la baisse brusque du franc au début de mai 1926, le ministre voulut surveiller de plus près les opérations de change en faisant rechercher les bureaux de change clandestins. Nous ne savons pas quel a été le résultat de cette enquête, mais répétons que sur ce point un renforcement du contrôle serait nécessaire. Jusqu'ici il était inexistant.

En définitive, cette réglementation à l'importation et à l'exportation des monnaies d'or, d'argent, des billets de banque français et étrangers s'explique. Mais le contrôle sévère de l'échange des monnaies, des devises étrangères, contre des francs, par ceux qui n'ont pas l'autorisation du ministre des Finances n'existe pas. Sur ce point il y a une fraude très nette.

CHAPITRE IV

La réglementation des opérations de change

A) Les Principes de cette réglementation

Le but de la loi du 1^{er} août 1917 et du 3 avril 1918. — La réglementation prescrite par la loi du 3 avril 1918. — N'y a-t-il pas lieu de soulever la Constitutionnalité de la loi du 3 avril 1918. — L'autorisation écrite du ministre des Finances. — Sa nature juridique. — Y a-t-il un recours ? 1^o Interprétation : L'autorisation acte du Gouvernement ; 2^o Interprétation : L'autorisation acte discrétionnaire du ministre. — L'Infraction à la loi du 3 avril 1918 relève des tribunaux, l'autorisation relève du pouvoir exécutif en vertu de l'article 14 de la loi du 3 avril 1918. — Les pouvoirs du ministre des Finances en matière de proposition de suspension de l'application de la loi, de poursuites, de transactions, d'amendes. — L'amende secrète après transaction. — Les « deux Justices. » — Les abus dans les autorisations et les défauts de poursuites. — Le danger de l'arbitraire ministériel dans cette matière.

B) L'application de la loi du 3 avril 1918

- I. — Personnes soumises à cette loi. — Le Critérium de la résidence. — Les pouvoirs d'appréciation du Comité. — Les opérations sujettes à la simple déclaration orale. — Les opérations sujettes à la déclaration écrite avec ou sans justifications. — Les opérations sujettes à l'autorisation du ministre des Finances. — Le régime des chèques. — La Constitution des avoirs à l'Etranger par la création de Droits de Créance.
- II. — Les personnes non soumises à la loi du 3 avril 1918. — Personnes ne résidant pas en France.

C) Le Répertoire des Opérations de change

La loi du 1^{er} août 1917. — Personnes assujetties à la tenue du Répertoire : exemptions des courtiers de change. — La tenue

du Répertoire : inscriptions et opérations à porter au Répertoire. — Opérations qui peuvent être groupées. — Le Répertoire général. — Opérations à inscrire à la première partie, à la deuxième partie, à la troisième partie. — Le Répertoire « Livraison ». — Le Registre spécial pour arbitrage de titres (loi du 31 mars 1922). — La taxe sur les opérations de change. — L'évolution fiscale de cette réglementation.

A) LES PRINCIPES DE LA RÉGLEMENTATION

La réglementation des opérations de change a été instituée par la loi du 1^{er} août 1917 sur le Répertoire des opérations de change et par la loi du 3 avril 1918.

But de la loi du 1^{er} août 1917 et des lois subséquentes(1). — Cette loi a eu pour but d'imposer aux personnes qui font le commerce des changes l'obligation de la déclaration, au bureau de l'enregistrement de leur résidence, de leur activité ainsi que l'autorisation préalable et toujours révocable du ministre des Finances. Les particuliers ou sociétés qui s'adressent aux personnes tenant le Répertoire, pour faire une opération de change doivent déclarer leur identité, leur nationalité et leur domicile, ces déclarations étant inscrites sur le Répertoire (2), en face de l'opération effectuée.

La loi du 1^{er} août 1917 fut et restel'*Instrument de Contrôle* des opérations de change. Elle a, depuis le décret du 25 janvier 1926, modifié par la loi du 4 avril 1926, un but fiscal, puisque les opérations de

1. Voir ci-dessus chapitre II, p. 40, les différents textes.

2. Voir dans le Code Dementhon, p. 10 et 11 les modèles de Répertoire actuellement employés.

change soit soumises à un droit de 0,25 par 1.000 fr. ou fraction de 1.000 francs du montant de l'opération.

But de la loi du 3 avril 1918 et des lois subséquentes (1). — Ce but a été défini très clairement dans l'instruction du 15 juin 1918.

« La loi du 3 avril 1918, soumettant à une réglementation, l'exportation des capitaux, fonds ou titres, et, par voie de conséquence, l'importation des titres et valeurs mobilières, a eu pour objet d'empêcher l'émigration des capitaux motivée, soit par une spéculation sur le change, soit par des dépôts, des placements à l'étranger, soit par des achats de marchandises en vue de constituer des stocks ».

La réglementation de la loi du 3 avril 1918.

Rarement une loi a soulevé autant de protestations que celle du 3 avril 1918. Ces protestations sont-elles justifiées ? C'est ce qu'il faut examiner en étudiant la loi elle-même.

Tout d'abord on a reproché à la loi du 3 avril 1918, la façon dont elle a été votée : le 29 mars 1918, M. Klotz, alors ministre des Finances, dépose au milieu de la séance un projet de loi sur l'interdiction d'exporter des capitaux hors de France, et d'importer des titres étrangers. La discussion d'extrême urgence est demandée et le projet est voté à la Chambre ; la même procédure est employée au Sénat, et le 3 avril

1. Voir ci-dessus, chapitre II, p. 41, 42 et 43.

1918 la loi est promulguée. Il faut en effet enregistrer cette rapidité du vote de la loi par nos représentants.

Mais une fois en vigueur, l'attaque la plus grave qui ait été portée à cette loi fut la suivante : la loi prohibe les opérations d'exportation de capitaux et en même temps elle donne au ministre des Finances le droit d'autoriser les particuliers à faire ces opérations. On a soulevé la question de la constitutionnalité d'une telle procédure.

M. Polier (1) a qualifié cette situation de régime « des arrêtés-loi. Dans la loi que vient de voter la « Chambre pour peu que l'on lise le texte avec quelque attention on voit que la loi proprement dite, « soumise au vote du Parlement ne comporte qu'une « partie purement négative qui consiste à prohiber « des opérations qui, jusqu'ici, formaient une partie « essentielle et caractéristique de notre régime économique fondamental ».

« Quant à la partie positive et constructive, c'est-à-dire celle qui comporte la réorganisation du « régime économique nouveau qui est un régime de « dérogations et de permissions — seules voies par « lesquelles pourra passer la vie économique internationale affaiblie — elle est confiée à un simple « arrêté ministériel. C'est ce qui résulte de l'article 10, « ainsi conçu :

Article 10. — « Un arrêté du ministre des Finan-

1. Article de l'*Europe Nouvelle*, 6 avril 1918.

ces indiquera, s'il y a lieu, le ou les délégués qui pourront, en son nom, signer les autorisations prévues aux articles 1^{er} et 7 et déterminera les conditions dans lesquelles fonctionneront les services destinés à assurer l'application de la présente loi ».

« Ceci est net. C'est le ministre qui est investi de
« la faculté législative, puisque c'est à lui qu'on s'en
« remet du soin de remplir ce cadre vide qu'on lui
« livre. Le Parlement s'est insurgé jadis quand
« M. Briand lui a demandé la faculté de prendre des
« décrets-lois. Ne pourrait-on pas soulever la ques-
« tion de la constitutionnalité d'une telle procédure ?
Et M. Polier écrivait plus loin : « C'est un sys-
« tème de pur arbitraire gouvernemental, dans
« lequel rien n'est prévu pour déterminer des droits
« définis au profit des intéressés. La loi nouvelle
« prohibe en principe certaines opérations, puis
« elle prévoit aussitôt la possibilité d'obtenir des
« dérogations. Mais dans quels cas, dans quelles
« conditions ? Nul ne le sait. La Commission statuera
« souverainement, arbitrairement. Devant ses déci-
« sions, il n'y aura qu'à s'incliner. Nul recours ne
« sera possible devant les tribunaux puisqu'il n'y a
« aucun statut légal déterminant les cas dans les-
« quels sera ouvert un droit à obtenir des déroga-
« tions.

« C'était pourtant jusqu'ici un principe de notre
« droit administratif que les administrés étaient
« entourés de garanties déterminées et qu'ils pou-
« vaient se faire rendre justice à l'encontre d'une

« administration dont un siècle d'effort de la part du
« Conseil d'Etat avait réussi à éliminer peu à peu
« l'arbitraire.

« Comment la Chambre ne s'aperçoit-elle pas du
« recul qui nous menace, et dont nous donnerons
« encore d'autres exemples déplorables ? Mais il
« semble vraiment que nos députés ne sachent plus
« ce qu'est un régime de droit, suprême garantie
« des démocraties, et qu'ils se contentent d'extraor-
« dinaires et illusoires garanties. »

Etudions en effet les pouvoirs du ministre des
Finances et l'application de cette loi pendant huit
ans, car depuis l'article de M. Polier, cette mesure
de guerre n'a pas été rapportée, bien plus, elle a été
renforcée.

Les Pouvoirs du ministre des Finances.

L'autorisation écrite.

La loi du 3 avril 1918 (art. 1) s'exprime en ces
termes : « *Sauf autorisation écrite du ministre des
Finances*, il est interdit de constituer hors de France
un avoir, si l'opération implique un transfert quel-
conque de fonds ou de titres. »

Dans l'instruction du 15 juin 1918 (voir Code
Dementhon, pages 17 à 21), relative à l'application
de la loi du 3 avril 1918, nous retrouvons un passage
sur « la forme de l'autorisation ». « L'autorisation
donnée par la Commission des changes (1) peut être
spéciale ou générale. »

1. Voir sur les pouvoirs du Comité exécutif de la Commission
des changes le premier arrêté du 4 avril 1918, abrogé par l'arrêté

« Le Comité est désigné pour instruire les demandes de dérogations aux dispositions de la loi du 3 avril 1918 (art. 1 à 7), de la loi du 31 mars 1922, de la loi du 22 mai 1924 (art. 72). Le Président ou, à son défaut, un membre du Comité est délégué pour signer au nom du ministre les autorisations accordées et les rejets prononcés en exécution des dispositions visées au présent alinéa » (Arrêté du 20 août 1924, Code Dementhon, p. 23).

Il résulte de ces textes que le président ou un membre du Comité de contrôle reçoit la délégation du ministre des Finances pour autoriser ou rejeter les demandes écrites ; mais quelle est la nature juridique de l'autorisation écrite du ministre des Finances ? Ce point n'a jamais été précisé par les textes.

Nous soulevons ici une question qui nous entraîne dans le domaine du droit administratif, du droit public. La nature juridique de l'autorisation n'a jamais été définie ; les lois, les instructions, les arrêtés parlent de « l'autorisation du ministre des Finances » sans donner de commentaires. Jamais il n'a été posé de questions sur ce point : qu'est-ce que cette autorisation au point de vue juridique ? Lorsqu'on demande au Comité de contrôle quelle est la nature juridique de cette autorisation, le Comité considère le fait en

du 11 mars 1920. A partir du 11 mars 1920, le Comité exécutif s'est appelé Comité de contrôle. L'arrêté du 11 mars 1920 a été complété par l'arrêté du 20 août 1924 (voir ces textes dans Dementhon). Les attributions du Comité portent à la fois sur l'application de la loi du 1^{er} août 1917 et sur l'application de la loi du 3 avril 1918.

lui-même : il confirme ou il rejette la demande d'autorisation d'exporter des capitaux, en vertu de la délégation qu'il tient du ministre des Finances. Sur ce point, le Comité, qui a cependant une jurisprudence sur toutes les questions d'exportation de capitaux, n'en a aucune. Le Comité constate en effet son pouvoir absolu d'appréciation qu'il tient de la délégation du ministre ; il étudie chaque cas soumis, et il autorise ou n'autorise pas. Tel est le mécanisme très simple, qu'applique le Comité.

La loi du 3 avril 1918 interdit toute exportation de capitaux pour les personnes résidant en France, sous réserve des dispositions de l'article 4 de la loi du 3 avril 1918. Lorsqu'une personne veut exporter des capitaux, elle demande au ministre des Finances l'autorisation de les exporter.

La loi a délégué au ministre des Finances (art. 1^{er}) le pouvoir de donner les autorisations ; la loi n'a pas développé ce point ; elle n'a pas indiqué s'il y avait un recours contre l'acte du ministre ; c'est une mesure du temps de guerre dit-on, mais en huit ans le législateur peut amender et compléter une loi hâtivement votée. Le ministre abusera-t-il de ce pouvoir discrétionnaire, favorisera-t-il ses amis politiques, rejettera-t-il des demandes d'exportation de fonds d'un industriel qui, pour augmenter sa production veut acheter à l'étranger des machines brevetées dont l'importation ne se fera que dans plus de six mois ? Dans ces différents cas le ministre apprécie souverainement. Les heureux bénéficiaires qui auront fait

passer la frontière à leurs capitaux auront l'âme légère car la loi couvre cette opération qui rentre alors dans le cadre de la légalité. L'industriel qui ne pourra pas accroître sa production et par là-même créer une somme de richesses appréciables pour le pays entier n'aura qu'à accepter cette décision du ministre ; contre cette *décision il n'a aucun recours*. Nous avons pris ces deux exemples tels qu'ils peuvent se présenter, mais nous ne voulons pas dire par là qu'ils se sont produits. Nous avons voulu seulement montrer quel pourrait être l'aboutissement logique du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre des Finances. Mais puisqu'en ce cas il n'y a aucun recours contre cette décision ministérielle, il faut étudier la nature de l'acte, montrer comment le recours est en effet impossible.

Dans ce cas ne nous trouvons-nous pas alors en présence de l'arbitraire ministériel ? Les sentiments profondément démocratiques de la majorité de nos représentants ne sont-ils pas froissés par cette iniquité ? N'y-a-t-il pas lieu de s'étonner en constatant qu'aucun parlementaire depuis le 3 avril 1918 n'a signalé cet abus de droit à la tribune du Parlement. Ne faut-il pas faire cesser dans une démocratie cette survivance ou plus exactement cette réintroduction des mœurs de l'Ancien Régime ?

Telles sont les idées très simples qui auraient dû provoquer de la part de nos parlementaires férus de sentiments démocratiques, des interventions qui auraient eu certainement des échos dans la Presse,

Mais les hémionadaires satiriques français ne nous ont-ils pas informé que les heureux bénéficiaires de ces mœurs d'Ancien Régime furent surtout les membres du Parlement. N'ont-ils pas noté aussi que lorsqu'une infraction à la loi du 3 avril 1918 était relevée soit au service du contrôle, soit à la douane, contre un parlementaire, il y avait aussitôt la transaction prévue par la loi du 20 février 1921 ou l'étouffement de l'affaire ? Peut-être s'explique-t-on ainsi le silence complet qui règne sur cette question. Ce problème juridique n'intéresse pas et pour cause nos représentants. Examinons-le néanmoins.

L'autorisation (1) acte de gouvernement. — L'autorisation donnée par le ministre des Finances a pour but de permettre de faire une opération que la loi interdit ; le législateur a estimé que le ministre des Finances seul est à même de donner l'autorisation (art. 1^{er}, Loi du 3 avril 1918) ; mais la loi ne prévoit pas de recours contre cet acte ; il semble que nous sommes en présence de *l'Acte de Gouvernement*.

« La possibilité de recours disparaît relativement

1. Faut-il assimiler l'autorisation écrite donnée par le ministre des Finances en vertu de l'article 69 de la loi du 22 mars 1924 changeurs), à l'autorisation d'exporter des capitaux en vertu de la loi de 1918. Jusqu'à preuve du contraire nous soutenons que dans le cas de la loi du 22 mars 1924 c'est aussi un acte de gouvernement.

De même nous retrouvons l'acte de gouvernement dans la circulaire ministérielle du 31 mai 1924 relative aux reports et couvertures de change : « J'ai l'honneur de vous faire connaître que par application de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1918, j'autorise jusqu'à nouvel avis, les opérations de report et de couverture de change..., etc. » (Voir Code Dementhon, p. 29).

à certains actes, soit qu'ils y aient été soustraits par des textes spéciaux, soit que par leur nature ils se dérobent à l'application des recours dont il s'agit (1). »

Il nous semble que l'autorisation accordée par le ministre réunit toutes les qualités de l'acte de gouvernement. Le ministre des Finances accorde ou rejette les demandes d'autorisation *sans les motiver*. Il n'y a pas de juridiction prévue pour juger le refus du ministre. Ne nous trouvons-nous pas en présence d'un acte de gouvernement, puisque en vertu de l'article 14 de la loi du 3 avril 1918, il est prévu que « le ministre des Finances adressera trimestrielle-
« ment au Président de la République un rapport qui
« sera communiqué aux commissions financières
« des deux Chambres, sur l'exécution de la présente
« loi ». Par suite ne peut-on pas dire que « l'acte
« échappe au recours contentieux. Le pouvoir exécu-
« tif n'en sera responsable que devant les Cham-
« bres » (2). En effet le ministre des Finances adresse son rapport (3) au Président de la République, dont communication en est donnée aux commissions financières des deux Chambres.

Ainsi il y aurait lieu de dire que nous nous trouvons en présence d'un acte de Gouvernement. M. Poincaré, en 1924, dans le débat sur les décrets-lois n'allait-il pas plus loin, lorsque recherchant des

1. H. Berthélemy, *Droit administratif*, 10^e édition, 1923, p. 112.

2. H. Berthélemy, *Droit administratif*, p. 112.

3. Les rapports furent insérés au *Journal Officiel* jusqu'en fin 1919; depuis lors ils ne paraissent plus au *Journal Officiel*.

précédents, il citait l'autorisation du ministre des Finances prévue par la loi du 3 avril 1918, comme étant un exemple des pouvoirs qui lui serait attribué pour prendre des décrets-lois.

L'autorisation : acte discrétionnaire du ministre. —

Ne peut-on pas soutenir que la loi du 3 avril 1918 a donné au ministre des Finances, en qualité de supérieur hiérarchique de l'Administration des Finances, un pouvoir discrétionnaire dans l'application de la loi du 3 avril 1918. En effet, il arrive que l'administration fait des actes discrétionnaires lorsqu'elle révoque un fonctionnaire amovible, lorsqu'elle refuse une autorisation ou une concession de mine. Il semble bien que la loi, en abandonnant au pouvoir discrétionnaire du ministre, la faculté d'accorder ou de refuser les autorisations de la loi du 3 avril 1918, n'ait fait qu'appliquer le principe de l'administration active. Le ministre, en n'accordant pas l'autorisation ne viole pas un droit, puisque la loi interdit l'opération que demande à faire un particulier ou un banquier ; viole-t-il l'intérêt du demandeur ? S'il en est ainsi l'autorisation refusée donnera lieu à un recours gracieux, c'est-à-dire devant l'administration active auteur de l'acte, en l'espèce le ministre des Finances, c'est-à-dire que l'on revient au point de départ.

Si l'on accepte cette seconde interprétation, les griefs adressés à l'arbitraire ministériel n'en subsistent pas moins.

Quelle est donc la nature juridique de cette autorisation ? Nous ne pouvons donner une réponse

rigoureuse. Nous hésitons entre deux interprétations qui peuvent se soutenir ; mais l'adoption du critérium de l'acte de gouvernement nous semble plus exacte.

Considérée d'un point de vue réaliste nous pouvons dire que l'autorisation est une véritable faveur, donnée par le ministre des Finances, qui permet aux bénéficiaires de faire légalement une opération en général fructueuse, interdite auparavant par la loi. Un cabinet, qui érige la distribution des faveurs d'un régime en système de gouvernement, possède avec la loi du 3 avril 1918 un moyen de gagner des sympathies et même des voix certaines au moment d'un scrutin dangereux pour son existence. Mais ajoutons que le ministre des Finances accorde souvent les autorisations d'exporter des capitaux dans un but économique : ces autorisations permettent aux particuliers ou aux sociétés de souscrire à l'étranger aux augmentations de capital des sociétés dont ils ont des titres en portefeuille.

En définitive, nous devons noter que l'absence de recours contentieux peut entraîner la violation de la loi et par suite l'impossibilité du recours prévu en ce cas. En effet un particulier désirant faire une opération d'exportation de capitaux prévue par la loi demande à la Banque tenant le répertoire de l'exécuter ; la Banque ne voulant pas se faire infliger une amende demande au Comité si l'opération est légale, le Comité se trompant pour une fois, déclare que cette opération doit être soumise à l'autorisation ;

l'autorisation est demandée, elle est refusée. Dans ce cas il y a violation de la loi, et la victime de l'acte ne peut pas se faire rendre justice.

Nous prenons là un exemple qui ne s'est sans doute pas produit, mais qui peut se produire et où il y a violation de la loi. Il nous semble qu'en amendant la loi afin d'instituer une juridiction contentieuse des actes de l'administration en cette matière, le reproche qu'on peut lui adresser jusqu'ici serait alors sans fondement.

Mais cette solution soulève alors une question qui éclaire la nature juridique de l'autorisation. L'ensemble de la législation sur l'exportation des capitaux a un caractère pénal ; lorsqu'une opération sur devises étrangères a été faite sans autorisation, cette opération est nulle, d'une nullité d'ordre public (1). Les infractions poursuivies par le ministre des Finances sont jugées par les Tribunaux judiciaires. Il faut considérer l'infraction à la loi de 1918 comme un acte soumis à l'appréciation des Tribunaux judiciaires. Cette idée se retrouve encore dans cette législation : en effet l'article 22 (loi du 13 juillet 1925) réprime l'exportation matérielle ou la tentative d'exportation matérielle de « toutes monnaies, valeurs, titres, coupons » prohibées par la législation sur l'exportation des capitaux, et inflige les pénalités édictées par la loi du 17 août 1915, relatives aux *infractions en matière de douane*. Il en est de même

1. Paris, 3 décembre 1925. *Légia*, n° 33, mars 1926, p. 689.

de l'importation matérielle ou de la tentative de l'importation matérielle en matière de titres et valeurs mobilières. *L'infraction est considérée comme relevant des Tribunaux ; l'autorisation ne relève que de l'appréciation du ministre.* Il semble bien que le législateur a voulu en faire un acte de gouvernement qui ne relève que de l'exécutif, puisque l'autorisation a été soustraite à l'appréciation des tribunaux ; c'est plus qu'un acte administratif soumis au contentieux administratif ; la loi prévoit le contentieux de l'infraction mais elle ne prévoit pas de contentieux de l'autorisation, c'est le ministre qui apprécie souverainement, et rend compte de l'application de la loi dans son rapport au Président de la République et aux Chambres ; nous retrouvons tous les caractères de l'acte de gouvernement dans l'application de l'autorisation. C'est pourquoi nous adoptons le critérium de l'autorisation : acte de gouvernement.

Les Pouvoirs du ministre en matière de proposition de suspension de l'application de la loi, de poursuites, de transaction, d'amendes. — Ainsi en l'état actuel des textes, une personne dont la demande d'autorisation est rejetée ne peut soulever l'illégalité de la mesure devant les tribunaux judiciaires ou administratifs. C'est l'arbitraire, dira-t-on ; plus exactement c'est le régime des faveurs ; le ministre accorde l'autorisation ou ne l'accorde pas ; il n'a pas besoin de motiver son refus. Mais la toute puissance du ministre s'étend encore plus.

La loi du 21 mars 1922 (art. 1-4° : Code Dementhon, page 251^{re} colonne), permet pour la première fois de suspendre sur la proposition du ministre des Finances l'application de l'ensemble de cette législation *par simple décret* ; depuis lors cette disposition a été maintenue dans les diverses lois prorogeant cette législation. On s'aperçoit alors de quelle arme peut user un gouvernement qui en l'absence des Chambres suspendra pendant un très court laps de temps, l'application de toute cette législation : coups de bourse, introduction en masse de valeurs étrangères non abonnées, exportation des capitaux français sur une vaste échelle afin d'échapper au fisc, ces fructueuses opérations étant faites seulement par les initiés. Tels pourraient être les effets des pouvoirs du Gouvernement et surtout du ministre des Finances puisque c'est sur sa seule proposition que peuvent se faire ces grandes opérations financières qui ne profiteraient qu'à ceux qui seraient au courant de l'opération.

Les poursuites : c'est à la requête du ministre des Finances *seul*, que des poursuites sont exercées contre les personnes qui ont commis une infraction à la loi du 3 avril 1918 (loi du 28 février 1911, art. 13 et 14. Code Dementhon, p. 24). On s'explique alors pourquoi certaines personnalités politiques ou même ceux qui sont bien en cour peuvent échapper aux sanctions de la loi du 3 avril 1918 lorsqu'ils sont en faute.

Au cas où les poursuites sont engagées, le ministre

peut transiger ; et le retrait de sa plainte avant le jugement entraîne l'abandon des poursuites.

Ces dispositions s'appliquent aux infractions sur la mauvaise tenue du répertoire du change (Loi du 1^{er} août 1917) et à celles de la loi du 3 avril 1918 sur l'exportation des capitaux.

Ici encore nous retrouvons l'explication du fait que lorsque au mois d'octobre 1925, les Inspecteurs des Finances et de l'Enregistrement envoyés par M. Caillaux, alors ministre des Finances, pour vérifier le répertoire des changes des grandes banques de Paris, eurent relevé les infractions (1) à la loi du 1^{er} août 1917 et à celle du 3 avril 1918, ces infractions n'ont pas été suivies de poursuites judiciaires. M. Ernest Lafont (2), rappelant ces faits, avait demandé à M. Doumer, alors ministre des Finances, quelles avaient été les sanctions. M. Doumer a donné des explications peu claires. « Les rapports « faits par les Inspecteurs des Finances pour éclairer « la justice ont été transmis à M. le Garde des « Sceaux. » et M. Doumer ajouta : « Les amendes « fiscales sanctionneront, s'il y a lieu, les consta- « tations des inspecteurs. Mais je le répète les « rapports concernant les questions de justice sont « aux mains du Garde des Sceaux. » Ces explications

1. Ajoutons qu'au mois d'octobre 1925, les banques furent poursuivies aussi à raison de la loi du 13 février 1924 réprimant les atteintes au crédit de l'Etat. C'est pourquoi M. Doumer a parlé des rapports transmis à M. le Garde des Sceaux.

2. Chambre des députés, 2^e séance du 13 février 1926, *Journal Officiel*, p. 755.

n'ont pas été confirmées par les faits. Il y a eu arrêt des poursuites, car en vertu de l'article 13-3° (loi du 28 février 1921) : « le ministre des Finances « est autorisé à transiger et le retrait de la plainte « avant le jugement entraînera l'abandon des pour- « suites. » En vertu de ce texte, le ministre transige presque toujours, lorsque des grandes banques ont commis une infraction, soit à la loi du 1^{er} août 1917, soit à celle du 3 avril 1918 ; il retire sa plainte, ce qui entraîne l'abandon des poursuites.

Lorsque la transaction intervient entre le ministre et la banque intéressée, il en résulte alors une amende pour la Banque : mais c'est *amende secrète* ; la publicité n'existe pas. On aurait tendance à croire que le service de contrôle n'agit pas, mais en fait il serait intéressant de faire poser à M. le ministre des Finances par la voie des questions écrites, quel est le total des amendes versées depuis 1918 par les banques françaises. Si le ministre des Finances, n'invoquait pas l'acte discrétionnaire, et par-là même ne donnait pas de réponse, on pourrait constater que l'ordre de grandeur du total des amendes atteindrait des millions.

Ici encore nous retrouvons les effets de l'arbitraire, de la toute puissance possible du ministre. Les simples particuliers, les petites banques ont été poursuivies en justice (1), mais nous n'avons jamais

1. Voir pour les affaires portées devant les tribunaux depuis 1918 la Revue : *le Droit financier* dirigée par M. Justin et depuis 1922 la *Revue du Droit bancaire*, dirigée par M. Matter.

relevé une poursuite judiciaire contre une grande banque.

Le ministre des Finances se réserve le droit de juger les infractions et d'infliger des amendes à ceux qui doivent être ménagés dans les formes. En effet les grandes banques ont été et restent les plus fermes soutiens du Trésor ; en cas de crise de Trésorerie, pour éviter de faire un appel à la Banque de France, le Trésor demande aux grandes banques de lui consentir des avances occultes ; mais en compensation les banques ont alors droit à des ménagements : en cas d'infraction à la loi du 3 avril 1918, l'amende secrète sera la sanction qui satisfait et le trésor et la banque.

Mais alors le mot vient à l'esprit : *il y a deux justices* prévues par cette législation, disons même plus et nous serons encore plus près de la vérité ; *c'est un exemple de justice retenue de l'Ancien Régime*. Le ministre des Finances délègue l'exercice de la justice, mais il n'en aliène point la propriété ; il peut la retenir et l'exercer lui-même quand bon lui semble, en infligeant l'amende secrète aux délinquants de marque, une transaction étant intervenue entre l'intéressé et le ministre des Finances. On peut rapprocher cette transaction de celle prévue par l'Administration des Contributions indirectes pour le paiement des amendes résultant des contraventions (1).

1. Voir Caillaux, *Traité des Impôts*, 2^e édition, 1911, t. II, p. 146.

Mais il existe une différence (1) notable entre ces deux transactions. « Pour être définitives, et avoir l'autorité de la chose jugée, les transactions en matière de contributions indirectes doivent être approuvées soit par le directeur général départemental, soit par le directeur général en Conseil d'Administration, soit par le ministre, selon l'importance des pénalités encourues ou prononcées (2). »

En matière d'exportation de capitaux ou de mauvaise tenue du répertoire des opérations de change, *c'est le ministre seul*, qui propose la transaction ; auparavant il aura eu le pouvoir d'exercer des poursuites, ou de ne pas en exercer ; il en résulte que s'il n'y a pas de différence dans la nature juridique de la transaction en matière de contributions indirectes et en matière d'exportation de capitaux, il y a bien une différence dans la répression de la fraude. En matière d'exportation de capitaux, le ministre est libre de poursuivre ou de ne pas poursuivre. S'il ne poursuit pas personne ne pourra s'élever contre cette décision, bien plus, ne poursuivant pas il peut ne pas infliger d'amendes ; il peut ne pas user de son pouvoir de transaction, la transaction étant un contrat par lequel une des parties consent à payer une

1. En matière d'exportation et d'importation matérielle, de monnaies, titres, valeurs, coupons (art. 22, loi du 13 juillet 1925), les infractions étant jugées comme en matière de douane la transaction peut intervenir avant ou après le jugement, comme en matière de contributions indirectes ; ce cas se rapproche de la transaction de l'Administration des Contributions indirectes.

2. Caillaux, ouvrage déjà cité, p. 146, t. II.

amende forfaitaire. Le délit de fraude, n'étant pas poursuivi, la prescription de trois ans ne va-t-elle pas jouer ou faut-il considérer qu'il y a amnistie ? C'est bien le pouvoir d'amnistie que possède en ce cas le ministre. Il en résulte que le ministre des Finances peut empêcher l'application des peines prévues par la loi ; c'est plus que la justice retenue, c'est la *lettre de grâce* : la personne est soustraite à l'application de la loi et aux amendes, par le ministre lui-même.

Pourquoi cette législation qui donne des pouvoirs si étendus au ministre des Finances n'a-t-elle pas soulevé des protestations unanimes ? Des abus n'ont-ils pas pu se commettre ? Certes, s'il faut en croire les gens bien informés, des autorisations ont été données à de farouches ennemis du capital qui se sont empressés de mettre leurs valeurs à l'abri du fisc français dans les banques suisses ; on dit même que certaines de ces personnes ont oublié de passer par la voie légale, que quelques-unes même se sont fait prendre, à la frontière, l'argent dans la poche, et qu'il n'y a pas eu de sanction. De là, en parlant de l'exportation des capitaux, on peut reprendre la phrase de Robert de Jouvenel : « La Démocratie qui reposait sur le contrôle, s'est endormie sur la complaisance (1). » S'il est vrai que ceux qui distribuent copieusement des impôts, grevant lourdement la fortune acquise en France, se sont empressés de mettre

1. *La République des Camarades*, p. 4. Grasset, Paris.

leurs capitaux à l'abri de ces impôts, il en résulte un mécontentement légitime de la part des particuliers, contre cette législation qui permet le favoritisme, ou le silence en cas de fraude. C'est le reproche le plus grave qu'on peut adresser à une législation, car au lieu de réprimer toutes les fraudes, elle a créé en quelque sorte la fraude sous la protection de la loi.

Et cependant il ne faut pas attribuer ces faits au Comité de Contrôle de l'exportation des capitaux. Nous avons pu constater, dans l'étude de l'application de cette législation que le Comité de contrôle a toujours placé les intérêts généraux du pays, au-dessus de la camaraderie politique; mais n'oublions pas que le Comité de contrôle n'a que la délégation du ministre; si les faits que l'on dénonce dans la presse ont pu se produire, ce n'est pas au Comité de contrôle qu'il faut s'en prendre. Les autorisations scandaleuses, les défauts de poursuites, les silences sur certaines fraudes, tous ces faits ont pu se produire sur l'ordre ou par le silence du ministre. Voilà d'où proviennent les seuls abus, et nous dirons que tous ces abus devaient fatalement se produire : la loi les permettait, ainsi que nous l'avons montré. Mais ce que nous tenons à préciser c'est que, à notre connaissance, on n'a jamais pu dire qu'un de ces abus s'était produit grâce à la complaisance d'un fonctionnaire du Service du contrôle. Le Service du contrôle est en effet dirigé par un inspecteur général des Finances, lequel est secondé par des agents de l'Enregistrement détachés spécialement au service

de l'exportation des capitaux et par des rédacteurs du ministère des Finances. On ne saurait trop rendre hommage, en cette occasion, à l'Administration des Finances et au corps d'élite de l'Enregistrement ; on peut se rendre compte et de l'importance du travail fourni par ce service, et de la difficulté de l'application de cette législation qui est peut-être la plus imprécise de toutes. Les banquiers eux-mêmes reconnaissent que le service a toujours appliqué strictement la loi, peut-être même un peu trop strictement. La formule : « l'Administration que l'Europe nous envie » exprime un fait exact. Cette législation qui aurait pu être la source de tant d'abus et de scandales ne l'a pas été, grâce à l'intégrité du Service du contrôle ; nous estimons remplir ici un devoir en mettant ainsi en valeur les qualités de notre Administration des Finances.

Nous avons précisé ces points, car nous estimons qu'on ne s'élèvera jamais trop contre cette forme d'arbitraire, la plus dangereuse de toutes dans une démocratie, « l'arbitraire ministériel ». Ce n'est pas tellement son exercice en faveur des particuliers dans un but plus ou moins justifié contre lequel il faut s'élever ; mais c'est surtout dans ses manifestations de favoritisme politique qu'il doit être condamné. En effet les dérogations aux lois interdisant l'exportation et l'importation de capitaux peuvent être données au gré du ministre, sans contrôle, sans appel ; donc profiteront de ce favoritisme, non seulement ceux qui sont les amis des ministres succes-

sifs, mais aussi ceux qui sont appelés à juger politiquement ce ministre. Un large libéralisme en cette matière peut faire obtenir de nombreuses voix, jusqu'ici dans l'opposition ou hésitantes, en faveur du ministère libéral.

Une législation qui peut servir les intérêts politiques d'un ministre, ainsi que les intérêts particuliers des heureux bénéficiaires au détriment du reste de la nation est non seulement critiquable, mais elle explique et excuse certaines fraudes, disons même plus, elle les provoque.

B) L'APPLICATION DE LA LOI DU 3 AVRIL 1918

Quelles sont les personnes soumises à l'application de la loi du 3 avril 1918 ? Ce sont celles qui résident en France.

Le critérium de la résidence. — Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1918 les opérations d'exportation de capitaux interdites par cette loi et les lois subséquentes ne s'appliquent qu'aux personnes résidant en France.

Que faut-il entendre par les expressions « personnes résidant en France » et « personnes résidant hors de France ».

La réponse nous est donnée par l'article 3 de la loi du 3 avril 1918. Article 3 : « Par les mots « personnes résidant en France », il faut entendre, pour « l'application de la présente loi, non seulement les « particuliers résidant en France, mais encore toutes « sociétés françaises ou étrangères pour ceux de

« leurs établissements qui fonctionnent en France.

« Par les mots « personnes résidant hors de France », il faut entendre pour l'application de la présente loi, non seulement les particuliers résidant hors de France, mais encore toutes sociétés françaises ou étrangères, pour ceux de leurs établissements qui fonctionnent hors de France. »

L'instruction du 15 juin 1918 développe ce point : « La résidence en France » ou « hors de France » dans le sens de la loi doit s'entendre d'une résidence habituelle, prolongée, et non d'une résidence accidentelle ou provisoire. *C'est là une question de fait.* Dans les cas douteux les banques pourront demander toutes justifications utiles à leurs clients ou provoquer une autorisation spéciale de la Commission des changes. »

En ce cas encore, le Comité de contrôle décidera souverainement ; remarquons d'ailleurs de quels pouvoirs d'appréciation va jouir le Comité : ce sera une question de fait qui dictera sa décision (instruction du 15 juin 1918). Mais en présence de quelles difficultés ne va-t-il pas se trouver, car la résidence est une des notions les plus imprécises du droit. Comme le dit très justement M. Planiol (1), « la résidence n'est pas réglementée par la loi, elle est restée à l'état de pur fait... La résidence a beaucoup moins d'importance que le domicile. En principe, elle ne produit pas d'effets juridiques ; c'est au

1. *Traité de droit civil*, t. I, 6^e édition, p. 218.

« domicile qu'ils sont attachés, lui seul a une valeur légale ; la résidence n'est qu'un fait dont la loi ne tient pas compte ». M. Planiol ajoute que par dérogation à ce principe la loi attribue à la résidence certains effets : elle remplace le domicile quand il est inconnu. On s'en sert par exemple pour les assignations (article 69. 8^e C. proc. civ.). Notons donc que la loi du 3 avril 1918, attribue un effet à la résidence. Les personnes résidant en France ne pourront pas exporter leurs capitaux : *a contrario* « la prohibition édictée par l'article 1^{er} de la présente loi ne s'applique pas : 1^o aux fonds et aux titres que les particuliers et les sociétés résidant ou fonctionnant hors de France ont ou pourront avoir en France » (art. 4-1^o, loi du 3 avril 1918).

Mais elle autorise sous certaines conditions des opérations qu'elle a prévues et dont le mécanisme est développé dans l'instruction du 15 juin 1918.

Les opérations interdites (1) par la loi du 3 avril

1. En cas de fraude, les sanctions sont les suivantes :

ART. 9. — Les infractions aux dispositions des articles 1^{er} et 2, toute tentative en vue de les commettre, ainsi que les déclarations ou justifications prévues à l'article 2, qui auront été reconnues fausses ou incomplètes, seront passibles d'une amende qui ne pourra être supérieure à 25 0/0 du montant de la somme ou de la valeur des titres dont l'exportation aura été réalisée ou tentée, sans qu'en aucun cas l'amende puisse être inférieure à 16 francs.

Les infractions aux dispositions de l'article 6 et toute tentative en vue de les commettre seront passibles de la même amende, calculée sur la valeur effective des titres dont l'importance aura été effectuée ou tentée.

En cas de récidive, cette amende sera doublée.

Les infractions aux dispositions de l'art 1^{er}, toutes tentatives en vue de les commettre ainsi que les déclarations ou justifications

1918 et des lois subséquentes sont celles « qui impliquent pour la personne qui les effectue ou pour le compte de laquelle elles sont effectuées, un transfert quelconque de fonds ou de titres hors de France », sous réserve des exceptions énumérées plus loin.

La loi du 3 avril 1918 interdit d'autre part « d'expédier ou de transporter hors de France en vue de leur réalisation ou de leur encaissement, des titres ou coupons dont la contre-valeur ne ferait pas l'objet, dans un délai de trois mois, d'une remise en France de francs ou de devises étrangères ou, en ce qui concerne les titres, d'une introduction de titres de même valeur (1), sous réserve des exceptions énumérées dans l'article 4 de la loi du 3 avril 1918 et dans la loi du 31 mars 1922.

Tel est le principe général de la loi. Mais les opérations qu'il est interdit de faire librement *peuvent être exécutées par une banque tenant le répertoire :*

a) Si la personne qui fait l'opération (achats de devises ou de monnaies étrangères dans les conditions prévues au chapitre III) (2) indique son identité, sa

prévues à l'article 2 qui auront été reconnues fausses seront passibles des amendes prévues ci-dessus et d'un emprisonnement d'un mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement (Alinéa ajouté par la loi du 22 mars 1924, art. 75).

Les dispositions de l'article 463 du Code pénal sont applicables aux délits prévus par la présente loi (Circonstances atténuantes).

1. Nous étudierons l'opération dans ce chapitre II : Opérations soumises à déclaration.

2. Voir précédemment chapitre III, c'est-à-dire, pour les opérations de « guichet », achat de devises, pour moins de 1.000 francs ; les achats ne pourront pas être répétés ; possibilité d'emporter 5.000 francs en billets de banque, ou l'équivalent de

nationalité et sa résidence. Cette formalité de la déclaration orale obligatoire existe depuis le début de mai 1926.

b) Si les opérations à effectuer entraînent la déclaration écrite avec ou sans justification ;

c) Si les opérations à effectuer nécessitent une autorisation du ministre des Finances.

Ainsi le mécanisme de la loi du 3 avril 1918, repose en principe sur l'interdiction d'effectuer des opérations entraînant un transfert de fonds ou de titres à l'étranger. Mais il est possible de faire, par *l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire* (art. 1^{er} Loi du 31 mars 1922) :

1° Les opérations soumises à la simple déclaration orale (identité, nationalité, résidence) ;

2° Les opérations soumises à la déclaration écrite avec ou sans justification ;

3° Les opérations soumises à l'autorisation (spéciale ou générale) du ministre des Finances.

I. — Opérations soumises à la simple déclaration orale

Comme nous avons eu déjà l'occasion de le démontrer, l'achat libre de devises pour moins de 1.000 francs n'est plus permis. Depuis le début de mai 1926 le ministre des Finances a ordonné aux banquiers tenant le répertoire de demander aux personnes qui veulent faire cette opération leur identité, nationalité et domicile.

5.000 francs en monnaies étrangères, par personne, pour les voyageurs munis d'un passeport se rendant hors de France.

Cette déclaration est alors inscrite par la banque au répertoire (vente de devises).

De plus si une personne répète cette opération dans plusieurs banques différentes, elle commet une irrégularité à la loi de 1918. (Voir chapitre III : réponse du ministre des Finances à la question écrite de M. Yvon Delbos.)

II. — Opérations soumises à la déclaration écrite.

A) *Sans justifications.* — Ces opérations sont nombreuses (1) ; elles ont été prévues et énumérées par l'instruction du 15 juin 1918 : les banques peuvent demander aux intéressés les pièces et les documents nécessaires pour justifier l'opération. Lorsque ces conditions sont réunies, les banques font établir par la personne qui désire faire l'opération une déclaration.

Les déclarations s'établissent en précisant les noms et adresses de l'expéditeur et du destinataire, le montant, la nature et l'objet, le but de l'envoi, la date, la nature du titre et la dette à régler à l'étranger. Les justifications fournies par la personne (pièces, documents) sont annexées à la déclaration (2).

1. La nature, la forme de la déclaration varient pour chaque opération. C'est pourquoi il n'a pas été établi de modèle réglementaire.

2. Parmi les opérations soumises à la déclaration écrite, il faut noter l'opération de transfert sur l'étranger jusqu'à 1.000 fr. tandis que pour l'achat en France de devises étrangères jusqu'à 1.000 francs la déclaration orale suffit.

L'instruction du 15 juin 1918 prévoit que les banques pourront transférer sur simple déclaration précisant l'objet de l'envoi les sommes provenant des opérations énumérées plus bas. L'instruction ajoute que cette énumération est simplement énonciative et non limitative. En cas de doute les banques demanderont des autorisations spéciales au comité.

Ces opérations prévues par l'instruction du 15 juin 1918 sont les suivantes :

Cas de transfert sur simple déclaration précisant l'objet de l'envoi :

a) Dans les colonies et les pays du protectorat, les fonds destinés à être utilisés sur place dans l'agriculture, le commerce et l'industrie (1) ;

b) A l'étranger :

1° Les fonds ou titres destinés à régler tout engagement pris antérieurement à la loi du 3 avril 1918 pour toute autre cause que l'acquisition de marchandises dont l'importation était prohibée, ainsi que :

Les redevances pour brevets d'invention ;

Les frais de transport, d'emmagasiner et de douanes (principal et accessoires), etc... ;

1. Signalons en passant la fraude possible sur ce point : une personne envoie au Maroc des sommes destinées à être utilisées dans l'agriculture, le commerce ou l'industrie après avoir fait une déclaration écrite. Puis au bout d'un certain temps, elle réalise ces sommes et se fait ouvrir un compte dans une banque étrangère au Maroc. A ce moment les fonds peuvent être exportés, et transformés en avoirs étrangers. Signalons que les personnes ayant des fonds au Maroc sont tenus d'en faire la déclaration (loi du 13 juillet 1925), le Maroc étant considéré comme pays étranger.

Les indemnités dues par les compagnies d'assurances ;

Les dépenses urgentes à faire par les armateurs au port de départ ou en cours de route (frais d'armement, de personnel, réparation de navires, charbon de soute, etc.). Les primes d'assurances terrestres ou maritimes, autres que les primes d'assurances sur la vie ;

Toutes primes dues par les compagnies d'assurances aux compagnies de réassurances à l'étranger ;

Les appointements et frais de personnel séjournant à l'étranger ;

Les impôts de toute nature (droits de mutation, etc.). Les legs faits à des personnes résidant à l'étranger ;

Opérations de remise en devises étrangères provenant de l'encaissement de coupons (loi du 31 mars 1922).

Une personne peut sur simple déclaration, et sans autorisation demander à une banque tenant le répertoire d'envoyer à l'étranger des coupons pour encaissement, à la condition que la double opération d'envoi de coupons ou de rapatriement des fonds soit effectuée dans un délai maximum de trois mois.

Opérations d'utilisation du produit de la réalisation de titres à l'étranger à l'achat à l'étranger d'autres titres.

Cette opération aux termes de la circulaire du 16 mai 1922 se fait sans autorisation, mais la banque

devra inscrire cette opération sur un *registre spécial*.

La double opération d'envoi des titres à l'étranger et d'introduction en France des titres achetés en contre-partie ainsi que de la soulte en francs ou devises étrangères de l'opération d'arbitrage doit être effectuée, quel qu'en soit le montant, par l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire des opérations de change qui en demeure responsable. La banque devra retracer distinctement sur un registre spécial :

1° L'envoi des titres avec leur désignation et la date de l'envoi ;

2° Le produit de la réalisation des titres ;

3° L'introduction des titres achetés à l'étranger et la remise des fonds constituant la soulte de l'opération avec la désignation des titres, de leur prix d'achat et la date de l'importation des titres et des fonds.

Le registre sur lequel ces opérations seront décrites dès leur réalisation sera communiqué, sur leur demande, aux inspecteurs de l'Enregistrement chargés de l'application de la loi et les totaux en seront reportés, en fin de quinzaine, sur le répertoire des opérations de change institué par la loi du 1^{er} août 1917.

Cas de la réexportation par des personnes autres que des banquiers ou des exportateurs, de fonds rapatriés, figurant dans un compte spécial tenu conformément à la loi du 31 mars 1922 (besoins d'entreprises à l'étranger). L'opération peut se faire dans ce cas encore sur simple déclaration.

Mais quels sont les *commerçants et industriels* non banquiers visés par l'article 4, § 4 de la loi du 3 avril 1918 (ajouté par la loi du 31 mars 1922).

L'article 4, § 4 de la loi du 3 avril 1918 est ainsi rédigé :

« La prohibition édictée par l'article 1^{er} de la présente loi ne s'applique pas

4° Aux achats de devises étrangères effectuées pour les besoins de leur propre entreprise par des industriels ou des commerçants non banquiers résidant en France, en utilisant la contre-valeur des fonds transférés par eux à l'étranger en France postérieurement à la promulgation de la présente loi.

Pour bénéficier des dispositions ci-dessus, les intéressés devront avoir un compte chez une personne tenant le répertoire des opérations de change. »

La circulaire du 16 mai 1922, commentant la loi du 31 mars 1922 s'exprime en ces termes : « La loi du 31 mars 1922 donne aux industriels et commerçants non banquiers, résidant en France, la faculté d'exporter sans autorisation pour les besoins de leur propre entreprise, les fonds transférés par eux de l'étranger en France postérieurement au 1^{er} avril 1922.

Ainsi les industriels et commerçants non banquiers à partir du 1^{er} avril 1922 avaient la libre disposition de ces capitaux à l'étranger. La circulaire du 16 mai 1922 édicte les règles à observer par les industriels et commerçants non banquiers : les fonds

réexportés doivent être employés aux besoins de leurs propres entreprises ; la réexportation des fonds transférés par eux de l'étranger, ne peut l'être que dans la limite des sommes introduites en France depuis le 1^{er} avril 1922 (1).

A partir du 22 mars 1924 (art. 72) les exportateurs ne bénéficient plus de cette dérogation, car ils doivent réimporter en principe le prix des marchandises importées, excepté au cas où les exportateurs prouveront qu'ils ont besoin du prix des marchandises exportées pour payer le prix des marchandises importées ou à importer dans les six mois. L'arrêté ministériel du 14 octobre 1925 relatif à l'application de l'article 72 de la loi du 22 mars 1924 vise, toute exportation de marchandises à destination de l'étranger, des colonies ou pays de protectorat, « à l'exception de l'Algérie et de la Tunisie, effectuée postérieurement à la promulgation de la loi du 22 mars 1924..., etc. ». Dans l'article 2, l'arrêté ministériel comprend comme étant des exportateurs « les personnes tenant le registre institué par l'article 12 de l'arrêté ministériel du 22 août 1920 pris en application de l'article 72 de la loi du 25 juin 1920.

Or ce registre doit être tenu par les personnes soumises au chiffre d'affaires. Il en résulte que seules peuvent bénéficier du régime de faveur institué par la loi du 31 mars 1922, les personnes qui ne sont pas soumises à la tenue du registre précédemment

1. Voir pour plus de détails la circulaire du 16 mai 1922, 3^e partie (Dementhon, *Code des opérations de change*, p. 26).

indiquée, c'est-à-dire les *personnes exonérées de la taxe sur le chiffre d'affaires*, et celles susceptibles de *bénéficier du régime du forfait*. En effet l'article 3 de l'arrêté ministériel du 14 octobre 1925 donne implicitement cette solution : « Les personnes ne tenant pas le registre institué par l'article 12 de l'arrêté sus-visé, qui expédient des marchandises à l'étranger, auront à faire au bureau de douane de sortie une déclaration spéciale indiquant leur nom et domicile, la nature, la valeur et la destination de l'objet exporté, leurs déclarations seront transmises aux directions départementales des contributions indirectes dans le ressort desquelles se trouve le domicile du déclarant et réparties par elles, selon leur compétence, entre les divers services participant à l'application des lois et règlements concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires. »

B) *Opérations soumises à la déclaration écrite avec justification*. — Dans ce paragraphe il faut noter les opérations de transfert nécessitées par le règlement de produits importés ou à importer dans les six mois en France, dans les colonies ou pays de protectorat (voir sur ce point l'instruction du 15 juin 1918). (Titre Premier : C. II. Code Dementhon, p. 19.)

Depuis la loi du 22 mars 1924 (article 72) les importateurs (1) doivent obtenir l'avis favorable de la Chambre de Commerce de leur domicile (voir sur ce point la circulaire du 14 avril 1924. Code Dement-

1. Voir chapitre VI.

thon, p. 28 et 29). Sur présentation de cet avis favorable les banques tenant le répertoire procureront les devises demandées, mais l'importateur devra en faire mention dans la déclaration, et spécifier si les marchandises dont il s'agit peuvent être importées librement (loi du 3 avril 1918).

Au cas où l'importation de ces marchandises est réglementée, l'importateur devra fournir une licence d'importation. (Voir instruction du 15 juin 1918, Avis aux importateurs du 17 juin 1918, et modèle de l'autorisation d'importation : Code Dementhon, p. 19 et 21.)

Depuis la circulaire du 14 avril 1924, le ministre des Finances a établi un régime plus simple pour les marchandises dont l'importation est libre : les importateurs remettent aux banques la déclaration générale accordée par la Chambre de Commerce, revêtue de l'avis favorable. Cette déclaration générale est estampillée par la banque, mais en même temps l'importateur doit toujours rédiger la déclaration d'importation spéciale ; celle-ci est conservée par la Banque qui l'annote du numéro de la déclaration générale présentée par l'importateur. (Voir circulaire du 14 avril 1924. Code Dementhon, p. 28 et 29.) Ces opérations sont celles qui sont le plus pratiquées par les banques.

Enfin une autre série d'opérations est permise sur déclarations écrites appuyées de justifications. Ce sont les opérations de reports et de couvertures de change basés sur des exportations ou des impor-

tations. (Voir Circulaire ministérielle du 3 mai 1924. Code Dementhon, p. 29.)

III. — Opérations soumises à l'autorisation préalable
du ministre des Finances.

Nous avons déjà exposé au début de ce chapitre quelle était la nature juridique de l'autorisation et la façon dont elle est accordée. Le bénéficiaire de l'autorisation doit toujours passer par l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire qui lui fera remplir une formule de déclaration écrite.

Aux termes de l'instruction du 15 juin 1918 l'autorisation peut être ou générale ou spéciale. Si elle est générale, elle sera conservée par le bénéficiaire car elle sert à des opérations multiples pouvant être faites dans plusieurs banques. Dans ce cas le banquier après avoir fait remplir la formule de déclaration indiquera sur cette déclaration la date et le numéro de l'autorisation ; le banquier visera et estampillera aussi l'autorisation générale en indiquant la date et le montant de l'opération.

Lorsqu'une personne désire emporter plus de 5.000 francs pour frais de voyages, ou se faire expédier à l'étranger des sommes supérieures pour ses besoins alimentaires, elle devra demander une autorisation spéciale.

Les banques qui ont obtenu des autorisations générales peuvent effectuer des transferts jusqu'à 12.000 francs par an et par personne, sans avoir à demander une autorisation pour le client ; celui-ci

devant seulement signer une déclaration écrite. Au cas où le transfert est de plus de 12.000 francs (1) par an, l'intéressé devra alors obtenir l'autorisation du Comité de contrôle.

Suivant la réglementation actuelle, les opérations de banque entraînant un transfert de fonds à l'étranger ne peuvent s'effectuer que sur autorisation du ministre ou du Comité de contrôle.

Sont soumises à autorisation les achats de devises et de monnaies étrangères pour une somme de plus de 5.000 francs. Rentrent aussi dans cette catégorie, tous transferts ou remises directs ou indirects de fonds ou de titres à l'étranger :

a) Pour dépôt ou placement (dépôt libre ou en garantie d'avances, cautionnement, commandite, primes d'assurances sur la vie ou en cas de décès souscrites depuis la loi du 3 avril 1918, etc...);

b) Pour souscription à une émission (actions, bons, obligations, etc..., émis à l'étranger);

c) A titre de prêt, pour quelque cause que ce soit (ouverture de crédits, avances à l'exception des facilités de caisses dites de courrier, etc...);

d) Pour acquisition de tous titres, biens et produits quelconques, autres que des produits, denrées ou marchandises, soit importés, soit destinés à être importés dans un délai maximum de six mois, en France, dans les colonies ou les pays de Protectorat, conformément aux lois et règlements en vigueur;

1. Interprétation de Yvan Bell, ouvrage déjà cité, p. 210 ; Dementhon (p. 24) donne le chiffre de 10.000 fr.

e) L'interdiction d'exportation sauf autorisation, frappe également les titres et coupons dont la contre-valeur doit rester à l'étranger et servir à des opérations visées par l'article 1^{er} (n° 1) de la loi du 3 avril.

Il s'ensuit qu'une autorisation est indispensable pour les envois de fonds et de titres à l'étranger correspondant à des acquisitions à l'étranger :

1° De tous titres, créances, fonds publics, actions, obligations, bons, etc...

(En cas de remploi de titres amortis, l'autorisation n'est nécessaire que dans le cas où il y a un transfert de fonds supplémentaires) ;

2° De biens de toute nature, y compris les navires ;

3° De produits, denrées ou marchandises quelconques destinés à être :

Soit importés en France, dans les colonies ou pays de protectorat, dans un délai supérieur à six mois, soit stockés à l'étranger ;

Soit exportés d'un pays étranger dans un autre pays étranger, avec ou sans transit par la France.

(Règlement du prix des marchandises par les commissionnaires exportateurs, règlements de différences sur les marchés étrangers, même s'il s'agit d'engagements pris en couverture d'opérations de livraison réelle, etc...).

Cas de l'ouverture de crédits en faveur de l'étranger. — Parmi les opérations soumises à autorisation du ministre des Finances, nous venons de classer les opérations d'ouverture de crédits en faveur de l'étranger.

En effet dans l'instruction du 15 juin 1918 (titre I : A : Principes généraux, Code Dementhon, p. 18) nous trouvons cette phrase :

« Est assimilée à un achat de devises étrangères, la mise à la disposition d'une personne résidant hors de France de sommes en francs, sous quelque forme que ce soit. » Cette disposition est générale ; elle comprend bien *les ouvertures de crédit* en faveur de l'étranger : *précisons que la formule « sous quelque forme que ce soit » comprend donc bien les ouvertures de crédit avec ou sans transfert effectif de la somme avancée.* Dans les cas d'application de la loi (transfert de fonds ou de titres soumis à l'autorisation préalable), nous voyons que « les transferts ou « remises directs ou indirects de fonds à l'étranger, « à titre de prêt, pour quelque cause que ce soit « (*ouverture de crédits, avances, à l'exception des « facilités de caisses dites de courrier* ») sont soumis à l'autorisation préalable. Cette exception prévue nous fut préjudiciable ; lorsque en mai 1926, les banques italiennes vendirent du franc à découvert, ce fut grâce à ces crédits ouverts avec la clause dite « de courrier ». Cette clause donne un jour de répit pour régler les différences. L'instruction du 15 juin 1918 prévoyait en effet cette dérogation accordée aux banques françaises vis-à-vis des banques étrangères. Mais cette exception prévue par l'instruction du 15 juin 1918 a permis aux banques italiennes de vendre du franc à découvert. Cette opération n'est plus faite par les banques françaises.

Cas de l'ouverture de crédits en faveur de l'étranger contre un dépôt de devises. — De même depuis le début de mai 1926, le ministre des Finances a demandé aux banques françaises de ne pas prêter des francs contre des dépôts de devises effectués à titre de gages par des étrangers. En effet avec ces francs les étrangers peuvent jouer à la baisse. C'était leur livrer nous-mêmes des armes pour nous faire battre. Le ministre des Finances a recommandé aux banques de s'abstenir de faire ces opérations.

IV. — La réglementation des chèques et effets créés de France sur France et négociés à l'étranger et des chèques et effets tirés de l'étranger sur France.

Dès le 1^{er} mai 1918, le ministère des Finances fit paraître une instruction spéciale relative aux chèques. En principe tout transfert de fonds par chèques, pour les personnes résidant en France, doit être effectué par l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire.

Le régime suivant est en vigueur :

A) *Cas de transfert de chèques, lettres de crédit, etc., par voyageur.* — Un voyageur muni d'un passeport peut se faire établir un chèque par une banque tenant le répertoire, jusqu'à concurrence de 5.000 francs, libellé en monnaies françaises ou étrangères, mais il devra présenter son passeport et rédiger la déclaration écrite prévue par la loi du 3 avril 1918 (voir circulaire ministérielle du 31 juillet 1920. Code Dementhon, p.23).

Pour emporter un chèque de plus de 5.000 francs, le voyageur devra obtenir l'autorisation de la Commission des Changes.

Les banques, qui ont obtenu une autorisation générale de la part du Comité de contrôle, peuvent établir pour leurs clients voyageant *hors d'Europe* des chèques d'un montant de 10.000 francs. Au delà de cette somme il faut l'autorisation du Comité de contrôle (voir Dementhon, p. 24).

B) *Cas d'expédition de chèques.* — Il faut distinguer suivant que le tiré tient ou ne tient pas le Répertoire des opérations de change :

1° Chèques sur France : a) sur un banquier assujetti : l'envoi est libre après que les déclarations et justifications ont été remises au banquier sur lequel est fourni le tirage ou chez lequel est domicilié l'effet ; b) sur un tiré ne tenant pas le Répertoire. L'expédition est interdite en ce cas ;

2° Chèques sur l'étranger : l'envoi est libre pour les banquiers assujettis.

Lorsque l'envoyeur est une personne non assujettie au Répertoire, si le chèque est tiré par une banque assujettie l'envoi est libre. Il est interdit lorsque le chèque est tiré par une personne ne tenant pas le Répertoire.

C) *Chèques créés de France sur France et négociés à l'étranger.* — Pour être réguliers, ces chèques doivent être tirés sur une banque tenant le Répertoire, et seulement après que la personne, tireur ou endosseur, qui négocie ce chèque à l'étranger, aura

justifié auprès de la banque le but de ce transfert de fonds à l'étranger.

D) *Chèques tirés de l'étranger sur la France.* — Pour que les chèques tirés de l'étranger soient réguliers, il faut qu'ils soient domiciliés auprès d'une banque tenant le Répertoire, à laquelle toutes justifications utiles auront été fournies avant la domiciliation par la personne ou société résidant en France et sur laquelle l'étranger dispose par chèque.

E) *Cas de l'encaissement, par une banque tenant le Répertoire, de chèques créés de France sur France négociés à l'étranger non tirés sur une banque, ou de chèques tirés de l'étranger sur France et non domiciliés dans une banque.* — Dans ces cas la banque doit encaisser le montant et en créditer le donneur d'ordre, mais pour se couvrir, elle signalera sur le Répertoire (3^e partie), que le chèque a été irrégulièrement créé, avec l'indication du nom et de l'adresse du tiré, du nom et de l'adresse de l'endosseur en faveur de l'étranger.

F) *Cas de paiement de chèques tirés ou négociés à l'étranger, sans justifications préalables.* — La banque payera le chèque, si elle a provision ; mais elle signalera l'opération sur le Répertoire avec la mention « Chèque irrégulier ».

Ainsi en principe on peut dire que tout chèque tiré de l'étranger ou négocié à l'étranger, sur des sociétés ou particuliers, mais domicilié dans une banque tenant le Répertoire est régulier : les justifications devant être fournies.

La justification pour le paiement par chèque de marchandises importées ou à importer dans les six mois, se fera par une déclaration écrite, accompagnée de l'autorisation d'importation s'il y a lieu, ainsi que du visa de la Chambre de Commerce (art. 72. Loi du 22 mars 1924) ou des déclarations spéciales ou générales (circulaire du 14 avril 1924).

LES DROITS DE CRÉANCE SUR L'ÉTRANGER

La constitution de droits de créance sur l'étranger doit-elle être considérée comme une exportation de capitaux, dans tous les cas ?

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1918 : il faut une autorisation à une personne résidant en France qui consent un prêt à une personne résidant hors de France, si l'opération implique un transfert de fonds ou de titres hors de France. Peut-on appliquer à la constitution des droits de créance le paragraphe 2 de l'article 6 de la loi du 3 avril 1918 : « La création en France d'un certificat conférant à son porteur un droit sur des biens ou des valeurs existant à l'étranger est assimilée à l'importation (de titres ou valeurs mobilières) prohibée au paragraphe précédent. » Si cette loi n'avait pas un caractère pénal et pouvait être interprétée d'une façon générale, il en résulterait que la création de droits de créance sur l'étranger serait interdite, mais le paragraphe 2 de l'article 6 vise simplement le cas dans lequel au lieu d'importer des valeurs mobilières, une personne se

ferait reconnaître un droit sur des biens ou valeurs à l'étranger. Mais c'est ce cas seul qui est visé par l'article 6.

Il en résulte que lorsque la constitution de droits de créance sur l'étranger n'entraîne pas un transfert de fonds ou de titres hors de France, cette opération est libre : le bénéficiaire aura le droit de laisser cet argent à l'étranger au jour du remboursement de la créance et du payement des intérêts, de le placer dans des banques étrangères, mais il devra faire la déclaration prévue par l'article 21 de la loi du 13 juillet 1925, car il possède ainsi un avoir à l'étranger.

Passons rapidement en revue quelques cas, en appliquant le principe énoncé plus haut :

1° Au cas où une personne résidant en France prête de l'argent à un étranger ne résidant pas en France et que cet étranger transfère ces fonds dans son pays, il faudra dans ce cas une autorisation du Comité ; mais lorsque cet étranger dépense cet argent en France le prêt est alors libre, et lorsque cet étranger retourne dans son pays, le créancier aura constitué un avoir à l'étranger, qu'il pourra laisser et employer dans le pays où il sera payé au jour de l'échéance ;

2° La vente d'un brevet d'invention ou la délivrance de licence à l'étranger par un Français est permise car elle n'est pas prévue parmi les opérations interdites par la loi du 3 avril 1918. La redevance annuelle du brevet, le prix de la vente de ce

brevet lorsqu'il est payé à l'étranger, pourront y être laissés ; le cessionnaire du brevet s'il est un particulier devra faire la déclaration des avoirs à l'étranger ;

3° Le droit d'exploiter une marque de fabrique, le paiement de la redevance suivent les mêmes règles : l'opération est libre.

Ainsi la création de droits de créance sur l'étranger n'est pas considérée par la loi comme une exportation de capitaux, lorsqu'il n'y a pas transfert de fonds ou de titres.

Notons que la constitution d'avoirs à l'étranger est permise par la loi, dans le cas suivant : lorsqu'un particulier vend un tableau de marque ou une collection à l'étranger. Dans ce cas, le particulier emporte avec lui l'objet précieux, fait la déclaration de sortie à la douane, le vend à l'étranger, reçoit la somme et place immédiatement celle-ci dans une banque étrangère : il n'y a pas rapatriement du prix à faire effectuer car ce particulier n'est pas exportateur. Voilà un moyen d'exporter des capitaux qui est pratiqué couramment.

PERSONNES NON SOUMISES A LA LOI DU 3 AVRIL 1918

Toute la réglementation que nous venons d'analyser s'applique donc aux personnes résidant en France ; au contraire (1), les personnes (françaises et

1. Les exceptions de la loi du 3 avril 1918 sont énumérées dans l'article 4 :

étrangères) qui ne résident pas en France peuvent effectuer librement toutes les opérations de change, mais elles doivent d'abord justifier de leur nom, de leur résidence et de l'origine des fonds ou des titres qu'elles font verser en France à leur compte (1) et dont elles disposent par la suite pour régler des dettes contractées par elles sur l'étranger.

Lorsque des Français ou des étrangers viennent en France, pour voyage d'affaires ou d'agrément, à partir de quelle date pourra-t-on dire qu'ils résident en France? Nous avons vu que la résidence est entendue par la loi du 3 avril 1918 au sens d'une résidence habituelle, prolongée et non d'une résidence accidentelle ou provisoire. Aux termes de l'instruction du 15 juin 1918 lorsque le Comité de contrôle est saisi par une banque d'une demande de renseignements à ce sujet, il examine *la question de fait* :

ART. 4 — La prohibition édictée par l'article 1^{er} de la présente loi ne s'applique pas :

1^o Aux fonds et aux titres que les particuliers et les sociétés résidant ou fonctionnant hors de France ont ou pourront avoir en France ;

2^o Aux fonds qui seraient envoyés dans les colonies françaises et les pays de protectorat pour y être utilisés sur place dans l'agriculture, le commerce ou l'industrie ;

3^o Au règlement des produits, denrées ou marchandises destinés à être importés, dans un délai maximum de six mois, en France, dans les colonies ou pays de protectorat, conformément aux lois et règlements en vigueur. (Dérogation supprimée pour les exportateurs depuis la loi du 22 mars 1924). Pour bénéficier des dispositions ci-dessus, les intéressés devront avoir un compte chez une personne tenant le répertoire des opérations de change (alinéa ajouté par la loi du 31 mars 1922).

1. Voir chapitre VII : L'ouverture et le régime des comptes monnaies étrangères dans une banque tenant le répertoire.

il n'accepte pas le critérium de six mois de séjour ininterrompu en France. En effet, la délimitation de la résidence, la preuve de la non-résidence en France, sont des questions qui ne peuvent être soumises à des règles rigoureuses: c'est l'examen de la question de fait par le Comité de contrôle qui détermine la solution.

Lors de l'ouverture d'un compte à un non-résident les banques tenant le répertoire font signer à cette personne une formule (1) indiquant l'origine étrangère des fonds, et si les fonds ou valeurs sont bien la propriété de la personne au profit de laquelle la banque ouvre un compte étranger. Les versements au compte de cette personne, tant par elle que par des tiers, devront être consignés dans des déclarations avec justifications dans les cas où la loi l'ordonne. Si ces formalités n'étaient pas exigées, la fraude aurait été possible sur ce point.

C) LE RÉPERTOIRE DES OPÉRATIONS DE CHANGE LA LOI DU 1^{er} AOÛT 1917

Le répertoire des opérations de change institué par la loi du 1^{er} août 1917 doit être tenu par toute personne se livrant au commerce des changes en France. Pour tenir le répertoire il faut faire une déclaration au bureau de l'enregistrement de sa résidence, et s'il y a lieu au bureau de l'enregistrement de chacune des succursales ou agences. En même temps (depuis

1. Voir au chapitre VII, le contenu de cette formule.

la loi du 22 mars 1924, art. 69), il faut joindre à la déclaration l'autorisation écrite du ministre des Finances, qui est toujours révocable.

Les courtiers de change, dont le rôle est de recueillir les offres et les demandes de changes, de rapprocher les acheteurs et les vendeurs, ne sont pas assujettis au répertoire. Est-ce un oubli de la loi ou bien est-ce une impossibilité d'appliquer aux courtiers de change l'obligation de tenir le répertoire ? De même la loi du 1^{er} août 1917 n'a pas précisé si une banque opérant sur le marché des changes pouvait opérer pour son compte personnel ou seulement comme mandataire. La loi n'a pas osé interdire aux banquiers et aux courtiers de change d'opérer pour leur propre compte. De plus elle a institué un régime de faveur (1) pour les banquiers tenant le répertoire ; ils peuvent acheter des monnaies ou devises étrangères sans limites prévues, mais ils doivent fournir des justifications à première réquisition des agents du contrôle sur ces opérations.

Cette absence de contrôle du marché du change proprement dit nous semble une lacune certaine : on a dit que le ministre des Finances au début de mai 1926 a tenté d'établir une réglementation des opérations des courtiers de change : aucune mesure n'a été prise jusqu'ici. Mais notons qu'une loi qui a pour but de contrôler les besoins et les ressources de change

1. Voir instruction du 15 juin 1918. Titre E. Opérations faites pour leur propre compte par les banques astreintes à la tenue du répertoire. Code Delementon, p. 20.

et qui ne contrôle pas ceux qui établissent le cours des changes par le jeu de l'offre et de la demande, est une loi incomplète; il est inadmissible que depuis 1917, les opérations faites par les courtiers soient soumises à un régime de liberté presque complète. Lorsqu'une législation a pour but de contrôler les opérations de change, il faut toutes les contrôler, et non pas seulement celles qui sont faites par les banques tenant le répertoire. Puisque la loi de 1917 avait en même temps pour but d'éviter la spéculation sur les changes de la part des Français; il fallait faire une égalité du régime et non pas encore des privilégiés. Certes nous savons que les courtiers de change font des opérations fructueuses surtout depuis une dizaine d'années, mais ce n'est pas une raison pour laisser subsister sur le marché du change une catégorie d'opérations spéculatives qui ne sont pas réglementées, tandis que les opérations de change en vue de buts commerciaux ou productifs sont soumises à une réglementation sévère; disons le mot, c'est la contradiction et l'incohérence en cette matière. La loi de 1917 est incomplète. Il faut y remédier au plus tôt. Le problème de la réglementation et du contrôle du marché du change est celui qu'il faudra aborder à bref délai. Le ministre des Finances a lancé l'idée de l'office de compensation des changes, qui n'aurait à recourir au marché au comptant que pour le solde non compensable, mais encore une fois le ministre des Finances n'ose pas réglementer le marché au comptant. Faut-il dans les circonstances

actuelles créer une centrale de devises afin d'éviter les fluctuations anormales des cours, afin de mieux répartir et utiliser nos besoins de change ? C'est cette solution qu'il faudra peut-être adopter en l'état actuel de notre situation économique.

LA TENUE DU RÉPERTOIRE DES OPÉRATIONS DE CHANGE

Le répertoire a pour but de retracer toutes les opérations de change effectuées par la banque tenant le répertoire. De plus, par application de la loi du 3 avril 1918, les opérations entraînant une exportation de capitaux doivent être mentionnées au répertoire.

Le répertoire a été modifié dans sa forme par le décret du 25 janvier 1926, instituant un impôt sur les opérations de change, en ce sens qu'il a fallu ajouter deux nouvelles colonnes : une colonne « Droits perçus » et une colonne « Observations ».

Les personnes assujetties à la tenue du répertoire peuvent tenir (1) :

Un répertoire général ;

Un répertoire « livraison », c'est-à-dire, les inscriptions des opérations à terme ;

Un registre spécial pour les opérations d'arbitrage sur titres (loi du 31 mars 1922).

1. Les différents répertoires sont arrêtés par quinzaine (5 et 20 de chaque mois) ; les relevés sont envoyés au Comité de contrôle sous forme de copie intégrale des répertoires ; pour le répertoire « livraison » un extrait suffit.

Notons que certaines sociétés ne tiennent que le répertoire général, et par suite ne peuvent faire les opérations à terme.

Aux termes de la loi du 1^{er} août 1917 et de l'instruction de l'enregistrement du 10 février 1926 : le répertoire général est divisé en trois parties, et les deux premières parties sont elles-mêmes divisées en deux catégories.

La première partie comprend les achats de devises étrangères, à des personnes ne tenant pas le répertoire (1^{re} catégorie), à des personnes tenant le répertoire (2^e catégorie).

La deuxième partie comprend les ventes de devises étrangères à des personnes ne tenant pas le répertoire (1^{re} catégorie), à des personnes tenant le répertoire (2^e catégorie).

La troisième partie comprend les opérations comportant ou ayant comporté une mise de francs à la disposition de l'étranger.

Inscription des opérations à porter au répertoire :

Les assujettis doivent porter au répertoire les opérations qui sont faites journellement. Mais la bonne tenue d'un répertoire ne comprend pas seulement l'inscription de toutes les opérations sur le répertoire ; il faut encore les porter à la place indiquée par les lois et arrêtés. La multiplicité et la variété des opérations de banque qui se traduisent par une opération de change, entraînent fatalement des erreurs dans la tenue du répertoire ; la tenue du répertoire nécessite de la part des banques un supplément de

travail et de personnel : en effet le service du répertoire doit centraliser les opérations de change faites par les différents services d'une banque.

Qu'est-ce qu'il faut entendre par change et par opérations de change ? Ces définitions ont été données par l'instruction (1) du 10 février 1926 relative à l'impôt sur les opérations de change.

« On appelle change, les monnaies, devises, ou valeurs étrangères destinées à être échangées contre des monnaies, devises ou valeurs françaises. »

L'instruction précise ce qu'il faut entendre par le mot « devises ». « Le change peut avoir pour objet, « non seulement des monnaies métalliques, mais « encore des titres qui en sont la représentation : bil-
« lets de banque et papiers de commerce (effets,
« chèques, mandats, etc.), coupons, valeurs mobi-
« lières ou même simples écritures en compte. Ces
« divers instruments de change, à l'exception des
« valeurs mobilières, se nomment communément
« devises ».

Ainsi chaque fois qu'une opération de banque entraîne une opération de change, cette opération devra être portée au répertoire, suivie de l'inscription de l'identité, de la nationalité et de la résidence de la personne pour le compte de laquelle la banque effectue l'opération. Ces opérations doivent être portées, une par une, au répertoire ; mais l'article 3 de l'arrêté du 4 avril 1918 a permis de grouper certaines

1. Code Dementhon, page 36.

opérations suivant les modalités ci-dessous résumées dans l'instruction de l'enregistrement du 10 juin 1926.

En ce qui concerne les achats :

a) S'il s'agit de numéraire, de billets de banque ou de l'encaissement de la valeur des titres étrangers ou de la valeur des dividendes, intérêts et arrérages de ces titres, ils peuvent à la fin de chaque journée et quel qu'en soit le montant, être groupés par catégories d'opérations et par nature de monnaies étrangères;

b) S'il s'agit de chèques, d'effets (traites, mandats, billets, etc., quelle qu'en soit l'échéance) ou d'écritures en comptes, ils peuvent à la fin de chaque journée être groupés par catégorie de devises et par nature de monnaies étrangères lorsque chacune de ces devises est d'un montant inférieur à 25.000 francs et à condition que leur négociation ne constitue pour le client vendeur une opération isolée (2^e arrêté du 4 avril 1918, art. 3).

En ce qui concerne les ventes (2^e partie), ces opérations, qu'elles concernent du numéraire, des billets de banque, l'encaissement de titres ou de coupons, la négociation de chèques et d'effets (traites, mandats, billets, quelle qu'en soit l'échéance) ou des écritures en compte, peuvent, à la fin de chaque journée être groupées par catégorie de devises et par nature de monnaies étrangères à condition que chaque inscription prise isolément, ne porte pas sur une valeur supérieur à 5.000 francs (2^e arrêté ministériel du 4 septembre 1917, article 4, 3^e alinéa).

De même les opérations prévues par l'article 4 du décret du 25 janvier 1926 peuvent être inscrites globalement au répertoire, en mentionnant dans la colonne « Observation » le nombre des opérations excédant 1.000 francs et le nombre des opérations qui n'excèdent pas 1.000 francs.

Opérations à inscrire à la première partie. — L'instruction de l'enregistrement du 10 février 1926 précise que sont à inscrire à la première partie : les *achats de devises étrangères* effectués, soit à des personnes ne tenant pas le répertoire (1^{re} catégorie), soit à des personnes tenant elles-mêmes le répertoire (2^e catégorie). Dans la première catégorie figurent les achats de devises étrangères effectués à l'étranger et dont le prix est réglé par une exportation de capitaux en France.

Les achats de monnaies, de billets de banque, de chèques, d'effets de commerce, de coupons, sur l'étranger doivent être inscrits au répertoire (1^{re} partie).

Notons que l'opération prévue par l'article 2 de la loi du 3 avril 1918 modifié par la loi du 31 mars 1922 (vente de titres étrangers hors de France dont la contre-valeur fait l'objet d'une remise en francs ou en *devises étrangères*) doit être inscrit à la première partie lorsque la remise est faite en devises étrangères ; c'est en effet un achat de change, mais si ces devises sont transformées par la suite en francs, il faudra alors inscrire l'opération à la deuxième partie (vente de devises).

C'est l'application *a contrario* de l'article 3 de la loi du 1^{er} août 1917. « Seront exceptés de l'inscription au répertoire les négociations des titres d'actions et d'obligations libellées en monnaies étrangères, lorsque ces négociations n'auront d'autre but que d'en transférer la propriété en France, sans aucune opération de change sur l'étranger. »

Opérations à inscrire à la deuxième partie. — Ce sont : les ventes de devises étrangères soit à des personnes non assujetties à la tenue du répertoire, et notamment aux banques ou autres personnes résidant à l'étranger (1^{re} catégorie), soit à des personnes assujetties à la tenue du répertoire (2^e catégorie) (circulaire de l'Enregistrement du 10 février 1926).

L'émission de chèque sur l'étranger par les clients de la banque et par la banque elle-même doit être portée à la deuxième partie. L'arrêté du 4 avril 1918 (art. 3, 3^e alinéa), prévoit le groupement en fin de journée. « Les opérations de la deuxième partie
« qu'elles concernent du numéraire, des billets de
« banque, l'encaissement de titres ou de coupons, la
« négociation de chèques et d'effets (traites, man-
« dats, billets, etc..., quelle qu'en soit l'échéance),
« ou des écritures en comptes peuvent à la fin de
« chaque journée être groupées par catégories de
« devises et par nature de monnaies étrangères, à
« condition que chaque inscription prise isolément,
« ne porte pas sur une valeur postérieure à 5.000 fr. »

Ainsi sont portées à la deuxième partie les opé-

rations de ventes de devises qui ont pour but de diminuer les moyens de change de la banque tenant le répertoire (vente de francs à l'étranger de titres destinés à être affectés à usage du change, vente de devises étrangères à l'étranger).

Opérations à inscrire à la troisième partie. —

L'instruction du 27 septembre 1917 prescrit que l'inscription à la troisième partie s'effectue lorsqu'une personne tenant le répertoire intervient activement ou passivement sous quelque forme que ce soit dans une opération ayant comporté ou devant comporter une vente de francs à l'étranger.

Ces opérations quel qu'en soit le montant, portent sur :

1° Tous chèques et effets (traites, mandats, billets, etc., quelle qu'en soit l'échéance) créés en France et présentés en France à l'encaissement, après avoir été négociés à l'étranger ;

2° Tous chèques et effets (traites, mandats, billets, etc., quelle qu'en soit l'échéance) tirés de l'étranger sur la France ;

3° Tous versements ou virements en francs sur ordre de l'étranger ou en faveur de l'étranger.

Les opérations d'un montant inférieur à 5.000 fr. peuvent à la fin de chaque journée, être groupées, par nature d'opérations pour chaque pays d'où proviennent les effets ou pour le compte duquel les opérations sont effectuées.

Les effets documentaires peuvent être groupés

quel qu'en soit le montant par journée et par pays (arrêté du 4 avril 1918, art. 1^{er}).

Dans la circulaire de l'Enregistrement du 10 février 1926, il est précisé que dans cette troisième partie sont inscrits, au moment de leur paiement en France, les effets en francs au profit de personnes résidant à l'étranger ou les effets émis en francs ayant fait l'objet d'une négociation à l'étranger, les uns et les autres payables en francs en France. En effet les chèques libellés en devises sont inscrits suivant les cas à la première ou à la deuxième partie du répertoire (1). Mais la circulaire déjà citée note qu'à la troisième partie du répertoire, d'après l'instruction du 27 septembre 1917, figurent des opérations qui seront retranscrites à la première partie ou à la deuxième partie, selon les cas, lorsqu'elles constituent une modification de la situation des changes de la personne qui tient le dit répertoire.

On n'inscrit pas sur le registre les négociations de titres d'actions ou d'obligations libellés en monnaies étrangères lorsqu'elles n'ont pas d'autre but que d'effectuer en France un simple transfert de propriété, sans aucune opération de change sur l'étranger (loi du 1^{er} août 1917, art. 3). Par contre, doit y figurer toute affectation à l'usage de change, par la personne qui tient le répertoire, de titres de la nature (arrêté du 4 septembre 1917, art. 2).

Le *Répertoire livraison* est réglementé par l'ins-

1. Les chèques irréguliers étudiés précédemment, sont inscrits au répertoire (III^e partie).

truction du 27 septembre 1917 modifié par l'arrêté du 4 avril 1918, article 4.

Art. 4. — Un répertoire spécial sera tenu pour les opérations de change traitées « livraison » qui seront inscrites au fur et à mesure de leurs négociations.

« A leur échéance ces opérations seront annulées par une inscription pour ordre et reportées sur le répertoire général. Elles seront alors comprises dans les soldes du répertoire général. »

« Un extrait de ce répertoire spécial, qui sera arrêté les 5 et 20 de chaque mois sera envoyé au ministre des Finances (Commission des changes) les 10 et 25 de chaque mois en même temps que les copies du répertoire général. »

Les opérations de change traitées « livraison » portent sur les devises achetées ou vendues à terme.

Le répertoire livraison comprend encore les traites à l'encaissement, les traites tirées sur l'étranger en francs français, les comptes à l'étranger établis en francs français, les coupons et titres amortis étrangers (voir sur ce point instruction du 27 septembre 1917 : Code Dementhon, p. 13).

Le *Registre spécial* prévu par la circulaire du 16 mai 1922 : « Réalisation de titres à l'étranger et achats à l'étranger d'autres titres. » La loi du 31 mars 1922, article 1^{er}, a autorisé l'opération suivante : Des titres étrangers possédés par des personnes résidant en France peuvent être envoyés à l'étranger pour vente ou remboursement.

Les titres vendus ou remboursés pourront être

arbitrés même sur des places différentes, dans la limite du produit de leur réalisation contre d'autres titres. Cette opération devra être faite dans un délai de trois mois par l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire qui demeure responsable de l'opération. La circulaire du 16 mai 1922 prévoit que la banque devra retracer distinctement sur un registre spécial :

1° L'envoi des titres avec leur désignation et la date de l'envoi ;

2° Le produit de la réalisation des titres ;

3° L'introduction des titres achetés à l'étranger et la remise des fonds constituant la soulte de l'opération avec la désignation des titres, de leur prix d'achat et la date de l'importation des titres et des fonds.

LA TAXE SUR LES OPÉRATIONS DE CHANGE

Il faut signaler, bien que cette réglementation relève de la législation financière et déborde le cadre de cette thèse, que le législateur a soumis à un droit de timbre de 0,10 par 1.000 francs ou fraction de 1.000 francs (art. 74, loi du 13 juillet 1925) les opérations de change visées à l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1917. Ce droit de timbre a été porté à 0,25 par l'article 41 de la loi du 4 avril 1926.

Le décret du 25 janvier 1926 relatif à l'application de l'article 74 et 75 de la loi du 13 juillet 1925 précise que les opérations assujetties à l'impôt seront « les

« opérations d'achat et de vente de change contre
« francs réalisées en France et inscrites au répertoire
« général (1^{re} et 2^e partie) (1^{re} catégorie) dont la tenue
« est prescrite par l'article 2 de la loi du 1^{er} août 1917
« et par les arrêtés ministériels des 4 septembre 1917
« et 4 avril 1918 ».

Par suite ne sont pas passibles de l'impôt : les opérations réalisées à l'étranger, les opérations réalisées exclusivement entre assujettis, ou entre non assujettis, les opérations de change de devises contre devises, les opérations qui, quoique inscrites au répertoire, ne sont pas des opérations de change (Interprétation de Dementhon, page 37).

Dans l'instruction du 10 février 1926, l'Administration de l'Enregistrement a précisé les conditions d'exigibilité de l'impôt : pour qu'une opération soit susceptible d'être taxée, elle doit réunir trois conditions :

1° Elle doit constituer un achat ou une vente contre des francs de monnaies ou devises étrangères ou de valeurs libellées en monnaies étrangères ;

2° Elle doit être réalisée en France ;

3° Elle doit, sauf exception, intervenir entre deux personnes dont l'une est assujettie à la tenue du répertoire des changes et l'autre n'est pas soumise à cette obligation.

Nous avons déjà noté au chapitre I^{er}, comment par l'institution de l'impôt sur les opérations de change, la législation sur l'exportation des capitaux s'oriente vers un but fiscal. C'est de ce point de vue que nous

traitons dans cette thèse l'aspect vraiment immoral de cette législation qui a eu à l'origine un but de défense du change et qui devient en fait, de plus en plus, malgré des textes formels, un instrument de contrôle fiscal.

CHAPITRE V

La réglementation de l'importation, de l'exportation des valeurs mobilières, le régime des arbitrages sur titres.

La réglementation officielle sur le marché de Paris à l'importation de certains titres étrangers, et à l'exportation des valeurs mobilières par les étrangers. — L'obligation du remploi. — L'importation des titres et valeurs mobilières. — La fraude possible à l'importation des valeurs mobilières étrangères non abonnées. — Le timbrage des titres étrangers. — La décision ministérielle du 12 février 1924. — La loi du 13 juillet 1925 (art. 22). — L'interdiction d'exportation des titres et des coupons étrangers. — Les exceptions. — Le régime de l'arbitrage sur titres. — La loi du 31 mars 1922. — Les opérations visées par la loi. — Les opérations interdites.

Dans ce chapitre il faut étudier le régime de l'importation des titres en France, le régime de l'exportation des titres, du payement des coupons étrangers ; enfin il faut préciser quelles sont les opérations d'arbitrage permises par la loi du 31 mars 1922 à des personnes résidant en France.

Mais auparavant nous tenons à montrer comment pendant la guerre, par une réglementation officielle le ministre des Finances a appliqué de 1914 à 1922, à l'importation de certaines valeurs mobilières étrangères et à l'exportation des valeurs mobilières

achetées par des étrangers, un régime qui a eu pour but de devancer et par la suite de renforcer l'interdiction de l'exportation des valeurs mobilières.

Jusqu'en 1922, l'obligation, pour les personnes domiciliées hors de France, du emploi en rentes françaises, puis en valeurs cotées à Paris, ces valeurs devant être conservées en France, a été une mesure d'interdiction d'exportation des capitaux qui a eu sûrement bien plus d'effets que la réglementation de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1918. C'est pourquoi nous avons tenu à signaler ce régime aujourd'hui abrogé.

Ces diverses mesures furent prises, sur l'ordre du ministre des Finances, par la Compagnie des agents de change sur le marché de Paris pendant et même après la guerre. Elles eurent pour but d'empêcher l'importation de certains titres étrangers et l'exportation des titres achetés par des étrangers.

Le ministre des Finances établit une réglementation officieuse dès la réouverture de la Bourse de Paris en accord avec la Compagnie des agents de change (1).

Les restrictions portèrent sur les ventes de titres émanant de l'étranger, portant un timbre étranger ; de plus le vendeur devait justifier qu'il possédait ces titres en vertu d'acquisitions régulières.

1. Voir Bourbeau, *la Bourse des valeurs de Paris pendant la guerre*. Thèse Paris, 1921, p. 67 et suiv., p. 180 et suiv. ; circulaires du 31 décembre 1914, 11 février, 22 février, 31 mai 1915, 13 janvier 1916, 12 avril 1917.

Les mesures prises ne furent d'ailleurs que l'application de la loi du 4 avril 1915 qui avait pour objet d'interdire aux Français d'entretenir des relations d'ordre économique avec les sujets d'une puissance ennemie. Cette loi s'appliquait aussi aux opérations de bourse, il en résultait que les Français ne pouvaient plus acheter à l'étranger des titres des puissances ennemies. L'achat à l'étranger étant interdit, l'importation de ces titres en France l'était donc en fait.

En conséquence, à la Bourse de Paris, il était interdit aux agents de change d'accepter des titres de fonds d'Etats étrangers munis d'un timbre allemand ou autrichien, au cas où ils seraient revêtus d'un timbre français portant une date postérieure à celle du 1^{er} août 1914.

Il était interdit aux agents de change de négocier des titres pour le compte d'un habitant des pays alliés ou neutres ou d'un Français domicilié dans ces pays.

Ainsi il était établi un contrôle de l'origine des titres présentés sur le marché de Paris ; contrôle qui se doublait d'une interdiction de vente pour le compte d'un habitant des pays alliés ou neutres ou d'un Français domicilié dans ces pays (1).

Il s'établit en avril 1917 la réglementation suivante qui n'est en définitive que l'application anticipée de la loi du 3 avril 1918.

1. Voir dans Bourbeau, ouvrage déjà cité (p. 180 et 181), le texte complet de l'avis de la Chambre syndicale des agents de change.

Les *Français domiciliés en France*, ne peuvent négocier que les titres qu'ils possédaient avant le 1^{er} août 1914 ou qu'ils ont achetés ou souscrits régulièrement en France depuis cette date.

Les *étrangers* des pays alliés ou neutres et les Français domiciliés dans ces pays ne peuvent vendre que les titres achetés ou souscrits régulièrement en France depuis le 1^{er} août 1914.

Les *alliés ou neutres domiciliés en France* ne peuvent procéder à des ventes de titres que pour des besoins nécessaires à l'existence et jusqu'à concurrence de ces besoins, exception faite des titres achetés ou souscrits en France depuis la guerre.

Les ventes des *titres achetés à l'étranger* étaient interdites, d'une façon générale, même pour un Français domicilié en France.

La Commission financière interministérielle chargée du Blocus et le ministre des Finances (circulaire du 15 février 1917), reconnaissaient que le but de cette réglementation officieuse était d'empêcher par tous les moyens possibles et « sous quelque forme » qu'elles se présentent, les exportations de capitaux « en dehors de notre pays ». C'est pourquoi les banquiers s'engagèrent à demander aux donneurs d'ordre de justifier de leur nationalité, de leur domicile.

Au mois d'août 1919 (circulaire du 22 août 1919) (1) la Compagnie des agents de change décide d'atténuer

1. Voir le texte de cette circulaire dans le livre de Bourbeau p. 189, 190 et 191.

les restrictions sur la circulation des titres, tout en se conformant à la loi du 3 avril 1918 : c'est pourquoi tous les donneurs d'ordre, vendeurs habitant ou non la France devront justifier pour les titres de l'acquisition régulière ou du dépôt dans une banque effectuée avant le 1^{er} août 1914.

Il en résultait la réglementation suivante :

Les *Français domiciliés en France*, peuvent vendre leurs titres, excepté ceux achetés ou souscrits à l'étranger depuis le 1^{er} août 1914 sur la place de Paris, sans être obligés de faire le remploi en rentes françaises ; mais il était interdit d'exporter les capitaux provenant de cette réalisation.

Le même régime s'appliquait aux *alliés ou neutres domiciliés en France*.

Les *personnes des pays alliés ou neutres*, les *Français domiciliés hors de France* peuvent vendre leurs titres dans les mêmes conditions, mais elles ont l'obligation de faire le remploi des sommes provenant de ces ventes, en rentes françaises, cette obligation de remploi en rentes ne portait que sur les titres achetés ou souscrits en France depuis le 1^{er} août 1914.

Le 15 janvier 1920 (1), le ministre des Finances autorisa le remploi non seulement en rentes françaises, mais aussi en valeurs cotées à Paris qui devront être conservées en France « tant que les dispositions de la loi du 3 avril 1918 n'auront pas été abrogées ».

Ainsi jusqu'au 15 septembre 1922 (2), « les habi-

1. Voir Bourbeau.

2. Décision ministérielle.

« tant des pays alliés ou neutres, de même que les
« Français domiciliés hors de France ne pouvaient
« vendre les titres achetés ou souscrits antérieurement
« au 1^{er} août 1914 que sous condition de remployer
« les capitaux provenant desdites ventes en valeurs
« cotées à Paris, celles-ci devant rester bloquées en
« France tant que la loi du 3 avril 1918 ne serait pas
« abrogée ». L'obligation du emploi fut supprimée
par décision du ministre des Finances du 12 septembre 1922 ; l'application de cette mesure en bourse date du mois d'octobre 1922 ; ce retour à la liberté portait aussi sur les titres précédemment acquis en emploi, par suite de la réglementation en vigueur. A partir de cette date ces titres furent débloqués et ont pu être exportés sans autorisation pour le compte des personnes résidant à l'étranger ; ce cas est prévu en effet par l'article 4, § 1^{er} de la loi du 3 avril 1918 (fonds et titres que les particuliers et les sociétés, résidant ou fonctionnant hors de France ont ou pourront avoir en France). Mais ces transferts ne pourront être effectués que par une banque tenant le répertoire.

Telle fut la réglementation établie par la Chambre syndicale sur la place de Paris ; cette réglementation a bien devancé la loi du 3 avril 1918.

Aujourd'hui le contrôle à l'exportation et à l'importation se fait par d'autres mesures que nous allons étudier maintenant. Il fallait néanmoins rappeler les dispositions particulières établies pour le marché de Paris.

La loi du 3 avril 1918, article 6 a posé le principe de l'interdiction d'importation des valeurs mobilières ; dans l'article 7 sont énumérées les exceptions au principe.

TITRE II. — *Importations des titres et valeurs mobilières*

Art. 6. — L'importation en France de tous titres (actions, obligations ou bons) et en général de toutes valeurs représentant, directement ou indirectement, une part de propriété ou une créance est interdite.

La création en France d'un certificat conférant à son porteur un droit sur des biens ou des valeurs existant à l'étranger est assimilée à l'importation prohibée au paragraphe précédent.

Art. 7. — Sont exceptés de la prohibition édictée par l'article précédent :

1° Les valeurs émises depuis le début des hostilités par l'Etat français ;

2° Les titres échus remboursables en France et les coupons payables en France ;

3° Les titres dont la personne qui en poursuit l'introduction en France était propriétaire avant la promulgation de la présente loi ou en est devenue propriétaire par succession depuis cette date ;

4° Les titres achetés ou souscrits en France depuis le début des hostilités ;

5° Les titres pour lesquels une autorisation générale ou spéciale aura été accordée par le ministre des Finances ;

6° Les titres acquis à l'étranger dans les conditions prévues par le paragraphe 2 de l'article 1^{er}.

En matière d'importation de titres, le critérium de la résidence n'existe plus. Cette interdiction s'applique aux non résidents et aux résidents, aux valeurs mobilières françaises et étrangères. Pour importer des titres, il faut l'autorisation du ministre des Finances.

Remarquons que dès le 31 mai 1916, une loi toujours en vigueur a interdit l'émission, l'exposition, la mise en vente, l'introduction sur le marché en France, de titres de rente, emprunts et autres effets publics des gouvernements étrangers, d'obligations ou de titres de quelque nature qu'ils soient, de villes, corporations ou sociétés étrangères.

C'est l'*importation* de titres qui est prohibé par la loi du 3 avril 1918 : c'est-à-dire le fait de faire rentrer en France des valeurs mobilières; peu importe qu'elles soient destinées à être négociées ou à être gardées en portefeuille. Ce n'est plus la question de savoir si le titre circulera ou ne circulera pas qui préoccupe le législateur de 1918.

L'interdiction d'importer des titres a pour but d'empêcher l'exportation de capitaux car lorsqu'il y a importation de titres, il y a dans la plupart des cas exportation de capitaux ou compensation à l'étranger afin de régler le prix d'achat des titres importés. On peut dire par suite que l'interdiction d'exporter des capitaux avait pour corollaire l'interdiction d'importer des titres.

La loi a prévu le cas où l'importation de titres résulte d'une succession ouverte à l'étranger depuis le 3 avril 1918 (article 7, § 3) : dans ce cas l'importation des titres est permise ; mais remarquons que depuis la loi du 13 juillet 1925 (article 52), lorsque les titres déposés ou existant à l'étranger proviennent d'une succession ouverte en France et régie par la loi française il faudra en ce cas un envoi en possession spécial de ces biens ; si ces titres ont été achetés ou déposés depuis le 3 avril 1918, le fisc sera amené à rechercher s'il n'y a pas eu fraude à la loi sur l'exportation des capitaux. L'interdiction d'importer des valeurs mobilières sert donc en même temps de moyen de contrôle à l'application de la prohibition d'exportation des capitaux. Depuis la loi du 3 avril 1918, la législation fiscale, par de nouvelles mesures, a permis de renforcer ce contrôle de l'importation des valeurs mobilières. Ces mesures que nous allons analyser ont été prises bien tardivement. Jamais l'importation frauduleuse de titres, étrangers surtout, ne s'est faite sur une si vaste échelle que de 1919 à 1924. La loi du 3 avril 1918, en ce qui concerne les valeurs mobilières a été très mal appliquée principalement pour les valeurs mobilières étrangères non abonnées.

Les valeurs mobilières étrangères non abonnées échappent facilement au contrôle, en effet « légale-
« ment (1), le régime des valeurs étrangères abon-
« nées est le statut des valeurs qui ont été introduites

1. Lagarde, *L'émission des titres en France par des Sociétés étrangères*. Thèse Poitiers, 1926, p. 56.

« sans le fait de la société, sans que l'on puisse
 « relever un acte de celle-ci qui entraîne l'obligation
 « de l'abonnement. En fait, c'est aussi le régime des
 « valeurs émises en France clandestinement ou pour
 « lesquelles les collectivités émettrices se sont désa-
 « bonnées...

« Les coupons (de ces titres) peuvent passer la
 « frontière facilement dans l'enveloppe d'une lettre
 « et être touchés hors de France sans payer l'impôt ;
 « ils le peuvent, même chez nous par l'intermédiaire
 « d'étrangers munis d'un affidavit immunisateur. Le
 « marché libre par ailleurs se prête à des transactions
 « frauduleuses. »

On voit par là comment les valeurs mobilières étrangères non abonnées sont difficiles à contrôler.

Le régime fiscal de ces valeurs permet-il une surveillance ? Le régime fiscal des valeurs mobilières étrangères (1) non abonnées en France, est le suivant :

- 1° Acquitter un droit de timbre (de 2,40 o/o sur la valeur nominale du titre) lorsque les titres sont énoncés dans un acte juridique quelconque et lorsqu'ils sont exposés, négociés et mis en vente sur le marché ;
- 2° Acquitter l'impôt sur le revenu (actuellement de

1. Voir sur ce point Allix et Lecerclé, *L'impôt sur le revenu*, t. II, p. 255 à 295 ; Camille Rosier, *Tous nos impôts*, p. 197 à 210 ; Maurice Leven, *De la nationalité des sociétés et du régime des sociétés étrangères en France*, 2^e édition, 1926, ch. V. Voir aussi l'excellent article de Julien Schaeffer, *Le régime fiscal des valeurs étrangères en France. Causes et effets des désabonnements (La France économique et financière du 9 mai 1925)* ainsi que la thèse de Jacques Guilhot, *Le Régime fiscal des Valeurs mobilières et des Sociétés étrangères en France*. Paris, 1925.

18 o/o pour les valeurs mobilières étrangères), lors du paiement des coupons. Ces coupons doivent être présentées à une banque tenant le répertoire. Deux procédés sont prévus pour acquitter cet impôt : ou bien apposer un timbre mobile spécial d'une valeur égale au montant de la taxe exigible, ou faire une déclaration à l'Enregistrement dans les trois premiers mois de l'année, énonçant le montant total des coupons encaissés pendant l'année précédente. Mais lorsqu'une personne présente ses coupons à la banque le timbre ne se trouve pas sur le coupon, on ne peut pas voir si le titre a été introduit en fraude. Bien plus, les titres introduits en fraude de la loi de 1918 ont été timbrés, ce régime du timbrage sans contrôle a duré jusqu'au 24 février 1924 ; lorsque les titres étrangers étaient présentés à l'administration du timbre, celle-ci devait les timbrer sans se préoccuper de savoir si ces titres présentés au timbrage avaient été régulièrement importés ou non (1). En effet, l'administration du timbre n'était pas chargée d'appliquer la loi du 3 avril 1918. Pendant six ans la surveillance au point de vue de l'importation des valeurs mobilières étrangères non abonnées n'a pas été assez sévère. En effet en 1918 des titres de Royal Dutch, de Mexican Eagle, de Shell Transport sont introduits sur le marché de Paris. En 1919 devant ce mouvement, M. Klotz fait faire une enquête ; s'il y

1. Voir sur ce point l'excellent article de M. Emmanuel Vidal dans la *France économique et financière* du 1^{er} mars 1924 : *Le Timbrage des titres étrangers et la responsabilité des Banques*

eut des sanctions elles ne furent pas rendues publiques. Fin 1921, et début de 1922, certains journaux financiers (1) publient des articles sur les importations de titres. On signalait les faits suivants : « L'enquête a établi qu'il a été introduit en France pour des centaines de millions de francs de titres roumains et russes. Emprunt roumain, Bakou, Steaua Romana, Astra Romana, Columbia, Concordia, etc... Tous ces titres provenaient surtout d'Allemagne et avaient été estampillés à l'aide d'un cachet volé à l'Office des Biens et Intérêts privés. Ce cachet a été retrouvé et saisi. De nouvelles arrestations vont être opérées prochainement.

« Le *Petit Parisien* dit que certaines banques (2) qui se seraient prêtées sciemment à cette manœuvre sont compromises dans cette affaire (3). »

Bientôt après ce scandale, la loi du 31 mars 1922 est votée : la circulaire du 16 mai 1922 développe cette loi. Nous avons déjà vu que la loi du 31 mars 1922 permet aux Français détenteurs de valeurs étrangères de faire toucher leurs coupons étrangers à l'étranger, par l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire

Ainsi, toute personne voulant toucher à l'étranger des coupons devra passer par l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire : cette obligation porte

1. *L'Agence économique et financière*, n° 22 et 27 octobre 1922 ; *L'Ere Nouvelle* (6 janvier 1922).

2. On trouvera la liste de ces différentes banques dans l'article de *L'Ere Nouvelle*.

3. *L'Agence économique et financière*, n° du 27 octobre 1922.

bien entendu sur les valeurs mobilières étrangères non abonnées. Par suite, si une personne envoie à l'étranger des coupons sous enveloppe, elle est passible des sanctions prévues par la loi du 3 avril 1918 (article 9). Notons que la loi du 1^{er} août 1917 a obligé toutes les personnes qui font profession de recueillir, acheter ou vendre, négocier, escompter, encaisser ou payer des coupons dont le montant est payable à l'étranger en monnaies étrangères, à tenir le répertoire. Par suite une personne ne tenant pas le répertoire ne peut pas acheter des coupons étrangers à un particulier. Ainsi la réglementation de la loi du 31 mars 1922 punit la fraude qui pourrait se commettre sur ce point avec les valeurs mobilières étrangères non abonnées, puisqu'il faut passer par l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire.

Mais si la réglementation existait au point de vue du paiement des coupons étrangers, la fraude était toujours possible lors de l'importation des titres en France ; on pouvait toujours faire timbrer ces titres ; ils pouvaient circuler librement en France, après avoir acquitté le droit de timbre.

En février 1924 un scandale (1) portant sur 21.000 £ éclate. Dans l'article (2) du 27 février 1924 M. Jacques Duboin, qui avait déposé une proposition de loi sur la réglementation de l'exportation des capitaux résumait ainsi la question :

1. Voir article de l'*Echo de Paris* du 16 février 1924, et la campagne menée par le *Matin* dans ses articles des 17, 18, 19, 22, 27, 28, 29 février 1924.

2. Le *Matin*.

« Comment procèdent les introducteurs ? Il suffit
« aux introducteurs de valeurs étrangères de se pré-
« senter à l'administration du timbre, rue de la Ban-
« que, à Paris et, moyennant le paiement des droits,
« le titre est immédiatement timbré. A partir de cet
« instant, il devient négociable en France.

« Or, l'administration du timbre, qui timbre tout
« ce qu'on lui présente à timbrer, fonctionne d'une
« manière absolument autonome ; il y a séparation
« complète entre les administrations des finances,
« de sorte que la direction du mouvement général
« des fonds n'a aucun moyen de se procurer, par le
« timbre, le bordereau des titres étrangers qui ont
« été timbrés au comptant.

« Dans ces conditions, il paraissait difficile de pro-
« téger plus efficacement la fraude et même d'en-
« courager plus cordialement les fraudeurs par la
« certitude d'une absolue impunité : un service de
« l'État timbre les titres étrangers et les rend négo-
« ciables. Un autre service de l'État doit contrôler
« ces opérations et réprimer la fraude. Un texte que
« les intéressés regardent comme formel interdit
« à ces deux services de communiquer entre
« eux. »

Le ministre des Finances, par décision ministé-
rielle du 22 février 1924, décide que dorénavant les
receveurs devront exiger des personnes qui pré-
sentent des titres étrangers à timbrer à l'extraordi-
naire : 1° la justification de leur identité et de leur
domicile ; 2° une déclaration signée à la suite du

bordereau de timbrage portant que les titres n'ont pas été introduits en France en fraude des lois des 3 avril 1918, 28 février 1921, et 31 mars 1922.

« Les bordereaux et mandats seront conservés par les receveurs pour être tenus à la disposition des agents de contrôle de l'exportation des capitaux. » (Circulaire de l'enregistrement du 25 février 1924. Code Dementhon, page 17.)

Depuis le mois de février 1924, l'administration du timbre doit veiller à ce que les titres qui lui sont présentés ont été importés selon les règles établies par la loi du 3 avril 1918; cette mesure ministérielle qui aurait pu être prise au lendemain de la promulgation de la loi du 3 avril 1918 s'est faite attendre six ans. Pendant ces six ans la fraude s'est-elle commise ? On ne peut pas donner de chiffres, mais ce qui est certain c'est qu'il y a eu fraude.

Dans la loi du 13 juillet 1925 (art. 22, § 2) le législateur a renforcé les peines et le contrôle à l'importation des valeurs mobilières (1).

Notons que l'interdiction d'importation des valeurs mobilières a été suspendue du 12 août 1925 au 1^{er} janvier 1926, afin de permettre aux personnes qui dési-

1. Art. 22. — « L'importation matérielle ou la tentative d'importation matérielle, sans déclaration, des titres et valeurs mobilières dont l'entrée en France est interdite par la loi du 3 avril 1918, complétée et modifiée par les lois subséquentes des 31 mars 1922 et 22 mars 1924 (art. 72 à 77), est passible des pénalités prévues par les lois du 28 avril 1816 (art. 41, 42 et 43), 21 avril 1818 (titre VI, art. 37) et 2 juin 1875 (art. 1^{er} et 4).

raient rapatrier leurs avoirs à l'étranger de bénéficier de l'amnistie. Le décret du 12 août 1925 a suspendu jusqu'au 1^{er} janvier les dispositions des articles 6 et 7 de la loi du 3 avril 1918.

Il en résulte que lorsque ces titres ont été présentés au timbrage, fallait-il demander au porteur de signer la déclaration prévue par la décision ministérielle du 22 février 1924 ? On admet, telle est l'interprétation de M. Dementhon (p. 27), que la déclaration doit être remplacée par une attestation, soit que les titres n'ont pas été achetés avec des fonds irrégulièrement exportés, soit que l'exportation irrégulière est couverte par l'amnistie prévue à l'art. 21 de la loi du 13 juillet 1925.

Remarquons que le chiffre exact de titres importés ainsi entre le 12 août 1925 et le 1^{er} janvier 1926 ne pourra jamais être connu car le timbrage n'est obligatoire, pour les valeurs étrangères non abonnées, que pour celles énoncées dans un acte juridique, ou introduits sur le marché ou négociées en France. Or, d'après les renseignements qu'on peut avoir, il résulte que la plupart des valeurs détenues par les Français à l'étranger sont des valeurs étrangères qui ne sont pas cotées sur le marché français, elles sont alors des valeurs étrangères non abonnées et sont mises en portefeuille. Nous avons déjà dit que ces valeurs étrangères sont recherchées par les particuliers car elles échappent au fisc : sans doute depuis la loi du 31 mars 1922 tous les coupons étrangers ne peuvent être touchés que dans une banque tenant

le répertoire (1), mais lorsqu'une personne présente des coupons à toucher on ne peut pas voir si le titre a été timbré car le coupon ne porte jamais la marque du timbre, c'est le titre qui est timbré et non pas la feuille de coupons. De plus l'envoi de coupons à l'étranger peut se faire dans une lettre, le contrôle postal n'existant plus, la lettre ne peut pas être ouverte. Il en serait autrement si c'était un colis, car la douane peut alors ouvrir le colis. Lorsque les sommes à toucher sont importantes, les propriétaires de valeurs font eux-mêmes le voyage à l'étranger. Il en résulte que la personne qui touche par ces différents moyens des coupons n'aura payé ni le droit de timbre (2,40 %) ni l'impôt sur le revenu (18 % porté à 25 % pour 1926).

Ces opérations sont contraires aux lois fiscales, mais le contrôle est presque impossible à faire sur les valeurs étrangères non abonnées, car bien souvent les particuliers évitent de déclarer ces revenus à l'impôt cellulaire et à l'impôt global sur le revenu. C'est actuellement sur les valeurs mobilières étrangères non abonnées que peuvent se produire des infractions à la loi du 3 avril 1918 et aux dispositions fiscales concernant les différents impôts sur le revenu des valeurs mobilières.

1. L'encaissement direct à l'étranger par les particuliers est aussi interdit.

L'INTERDICTION DE L'EXPORTATION DES TITRES ET COUPONS

Cette interdiction est édictée par l'article 1 (2^e paragraphe de la loi du 3 avril 1918 :

« Il est interdit d'expédier ou transporter hors de
« France en vue de leur réalisation ou de leur en-
« caissement, des titres ou coupons dont la contre-
« valeur ne ferait pas l'objet dans un délai de trois
« mois d'une remise en France de francs ou de
« devises étrangères ou, en ce qui concerne les
« titres, d'une introduction de titres de même valeur. »

Il résulte de ce texte qu'on peut envoyer des titres à l'étranger ; mais le produit de ces titres après vente ou remboursement, et l'introduction des nouveaux titres, lorsqu'il y a eu rachat, devra se faire dans les trois mois par une banque tenant le répertoire, qui inscrira ces opérations sur le registre spécial prévu par la circulaire du 16 mai 1922.

De même les titres et coupons amortis (voir l'instruction du 27 septembre 1917, Dementhon, page 13, l'instruction du 15 juin 1917. Titre C. Dementhon, page 20) peuvent être exportés par les banques tenant le répertoire ; ces opérations devront apparaître au répertoire « Livraison ». Il faut signaler que l'envoi à l'étranger de titres achetés sur le marché de Paris par une personne résidant à l'étranger est permis depuis 1922. Ce sont les agents de change ou les banquiers tenant le répertoire qui ont seuls le droit de faire ces opérations. Mais lorsque une banque ou

un agent de change reçoivent des ordres en provenance de l'étranger ils doivent réclamer à leurs clients étrangers une attestation comme quoi ces titres n'appartiennent pas à des personnes résidant en France.

Ces opérations doivent apparaître au répertoire à la troisième partie ; ces transferts de titres devront être effectués sur simple déclaration précisant l'objet de l'envoi. En outre pour la sortie de ces titres, il faudra établir pour la douane une déclaration de sortie en triple exemplaire, détaillant la nature, la valeur des titres et indiquant le but de l'opération.

Rappelons que l'exportation est permise pour des particuliers s'ils obtiennent l'autorisation du ministre des Finances.

LE RÉGIME DE L'ARBITRAGE SUR TITRES

La loi du 31 mars 1922 a permis de faire l'arbitrage sur titres dans certaines conditions : en effet pour pouvoir faire un arbitrage de titres sur une place étrangère, il faut avoir des valeurs mobilières étrangères : ces valeurs sont envoyées à l'étranger pour être vendues. La circulaire du 16 mai 1922 précise que « les titres vendus ou remboursés pourront être arbitrés, même sur des places différentes, dans la limite du produit de leur réalisation contre d'autres titres. Ces titres, de même que le produit non remployé de titres vendus ou remboursés, devront rentrer en France dans un délai de trois mois ». Ces opérations ne peuvent être effectuées que par une banque tenant le répertoire.

Lorsque les titres arbitrés sont introduits en France, les banquiers font une déclaration (1), contenant l'énumération des titres introduits et attestant que les titres introduits proviennent d'une opération d'arbitrage consignée au registre spécial. La Douane, ajoute la circulaire du 16 mai 1922, remettra le pli contenant les titres à la banque après s'être assurée de l'exactitude de la déclaration et transmettra la déclaration au Secrétariat du Comité de contrôle de l'Exportation des capitaux.

Ainsi pour faire un arbitrage il faudra posséder déjà ou faire acheter des valeurs étrangères sur le marché de Paris, et par l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire, vendre sur une place, par exemple Amsterdam, et racheter des titres à Londres pour une somme équivalente qui seront introduits en France. Cette opération ne devra pas durer plus de trois mois. Ainsi une personne résidant en France

1. Modèle de déclaration (1) à remettre au Service des douanes : Nous soussignés (A)... déclarons et certifions sous notre responsabilité que les titres ci-après :

(C)... contenus dans le pli qui nous est adressé par (B) sont la contre-partie d'opérations effectuées en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, de la loi du 3 avril 1918 modifié par la loi du 31 mars 1922 et que ces opérations sont écrites au registre spécial tenu pour l'application de cette dernière loi sous les n°... (D)... en date des... (E).

(1) Cette déclaration visée par le service des douanes sera retournée par ce service au ministère des Finances (Comité de contrôle de l'Exportation des capitaux).

(A) Nom et adresse de la banque destinataire ; (B) Nom et adresse de l'expéditeur ; (C) Nombre et désignation des titres ; (D) Numéro et date sous lesquels l'opération figure au registre ; (E) Date et signature.

peut faire un arbitrage de l'intérieur sur l'extérieur mais pas de l'extérieur sur l'intérieur : c'est ainsi que l'opération suivante est interdite : un Français achète à Londres des actions « Rio » au cours de 1 Rio = 44,75 £. Le cours de une action « Rio » à Paris étant à 6.500 francs. Ce Français vendrait à Paris à 6.500 francs chaque action « Rio » et avec 6.355 francs ce Français rachèterait 44,75, soit un bénéfice de 145 francs par action, le cours du Rio à Londres étant moins élevé qu'à Paris. Cette opération est contraire à la loi, elle est interdite.

Pour tourner la loi, certains banquiers en valeurs de Paris ont pratiqué le compte à demi avec des banquiers en valeurs étrangères : il se formait alors un compte social entre un banquier de Paris et un banquier d'Amsterdam par exemple ; les opérations étant faites à moitié. D'après les renseignements donnés par les banquiers en valeurs, le Comité de contrôle a interdit ce genre d'opérations comme contraire à la loi.

Nous tenons à signaler que l'instruction du 15 novembre 1925 a permis une véritable exportation de capitaux par une opération d'arbitrage conforme à la loi du 31 mars 1922. Cette instruction prévoit en effet que, les propriétaires de certaines valeurs nominatives étrangères qui n'ont pas en mains un titre ou un *certificat nominatif*, mais simplement un simple reçu ou avis d'inscription sur les registres de transfert de l'établissement émetteur,

peuvent recevoir directement par chèque, le montant des dividendes ou intérêts échus.

Ces titres ne peuvent être considérés comme rapatriés en France que si le reçu ou *l'avis d'inscription* est déposé chez une personne tenant le répertoire des opérations de change, si les dividendes ou intérêts sont domiciliés pour le paiement chez la dite personne et si les déposants et le dépositaire consentent à se plier aux formalités prévues par l'Instruction du 15 novembre 1925 (§ C).

Comment cette opération peut-elle se produire ? Dans ce cas une personne résidant en France, et possédant des valeurs étrangères qu'elle peut acheter sur le marché de Paris, vendra ces valeurs à l'étranger sur la place où elles sont cotées ; avec ces fonds cette personne achètera des valeurs nominatives étrangères qui seront mises en dépôt à l'étranger ; ces personnes recevront un avis d'inscription sur les registres de la société étrangère ; ces fonds auront été transférés régulièrement à l'étranger en vertu de la loi du 31 mars 1922 et y resteront.

Il reste un point que nous voudrions rappeler.

Peut-on soutenir qu'une personne résidant en France peut faire des opérations à terme sur un marché étranger ; quand bien même ces opérations se solderaient par un bénéfice en valeurs étrangères et sans entraîner un envoi matériel de fonds ?

Même dans ce cas, il faudrait l'autorisation du ministre des Finances, car cette opération correspond à

une constitution d'avoirs à l'étranger, « par un moyen quelconque de crédit ».

Au cas où cette opération entraînerait une perte pour la personne résidant en France, c'est-à-dire au cas où cette personne se trouverait débitrice sur cette place étrangère, le ministre a jugé que cette personne avait alors contracté une dette en fraude de la loi. Telle est son interprétation dans la réponse à la question de M. Demellier, député, qui demandait à M. le ministre des Finances : 1^o Si une personne résidant en France qui, sans autorisation préalable, aurait entrepris des opérations à terme sur un marché étranger, et serait de ce fait, débiteur d'un courtier étranger, se verrait opposer par la Commission des changes, au moment de payer, un refus d'autorisation conformément à la loi du 3 avril 1918 ; 2^o si au contraire, cette personne débitrice dans les conditions exposées ci-dessus serait bien autorisée à régler une dette légitimement due, mais encourrait alors les pénalités prévues par ladite loi sur l'exportation des capitaux.

Réponse. — Le ministre est libre de n'accorder aucune dérogation aux prescriptions de la loi du 3 avril 1918 pour règlement d'une *dette contractée à l'étranger en fraude de la loi*. L'autorisation qu'il peut donner après examen de l'affaire ne soustrait pas la personne qui a contracté la dette irrégulièrement à l'étranger aux pénalités ou sanctions édictées par ladite loi (*J. off.* 20 janvier 1926).

En effet dans le premier cas, il y a constitution

d'un avoir à l'étranger « par un moyen quelconque de crédit » et une mise de francs à la disposition de l'étranger (1). Dans le second cas, il y a une dette contractée à l'étranger en fraude de la loi.

1. Voir : Instruction du 15 juin 1918, titre I, A, Principes généraux (Code Dementhon, p. 18).

CHAPITRE VI

La réglementation des importations et des exportations de marchandises.

- I. — La réglementation des importations : 1° dans un délai de plus de six mois ; 2° Dans un délai maximum de six mois. — La déclaration d'importation pour les marchandises libres. — L'autorisation d'importation pour les marchandises soumises à autorisation. — L'avis favorable de la Chambre de commerce (Loi du 22 mars 1924) : La déclaration générale et la déclaration spéciale.
- II. — Le régime des exportations. — Le principe de la loi du 22 mars 1924. — L'arrêté ministériel du 15 octobre 1925. — Le registre des exportateurs. — L'amnistie prévue à l'article 21 *in fine* (Loi du 13 juillet 1925). — L'obligation du rapatriement n'a pas donné les résultats espérés. — L'avis aux exportateurs de fin mai 1926.
- III. — Les reports et les couvertures de change : circulaire du 31 mai 1924. — Son application aux importateurs et aux exportateurs. — Dans quelles conditions ces opérations sont-elles possibles ?

Une trop grande importation de marchandises risque d'amener une baisse du change ; des exportations sans rapatriements du prix des marchandises vendues risquent d'entraîner une balance des comptes défavorable. La législation que nous étudions a réglementé le régime des importations dès 1918 ; c'est

seulement du 15 octobre 1925 que date l'obligation de rapatrier le prix des marchandises vendues à l'étranger. Ce sont ces dispositions ainsi que les opérations des reports et de couvertures de change que nous allons étudier.

I. — LA RÉGLEMENTATION DES IMPORTATIONS

La loi du 3 avril 1918 a posé en matière d'importations le régime suivant qui a été conservé dans son principe jusqu'à maintenant ; la loi du 22 mars 1924 (art. 72) n'ayant fait que renforcer les mesures de contrôle en cette matière.

Lorsque des marchandises ont été achetées à l'étranger il faut distinguer si elles doivent être importées dans les six mois ou dans plus de six mois :

a) Lorsque des marchandises doivent être importées dans *un délai supérieur à six mois*, en France, dans les colonies ou pays de Protectorat, ou lorsque ces marchandises doivent être stockées à l'étranger, il faut *demandeur l'autorisation* au ministre des Finances c'est à-dire au Comité de contrôle pour pouvoir effectuer les envois de fonds correspondants à ces achats ;

b) Lorsque les marchandises sont importées ou sont destinées à être importées dans *un délai maximum de six mois*, l'importateur devra faire une déclaration écrite, revêtue depuis la loi du 22 mars 1924, de l'avis favorable de la Chambre de commerce de son

domicile ; cette déclaration d'achat (1) est présentée à la Banque qui effectuera le transfert de fonds sur l'étranger après que l'objet de l'envoi aura été précisé.

Un modèle de déclaration pour les importateurs a été donné par Lagneau (2) que nous reproduisons :

« Conformément aux dispositions de la loi du 3 avril 1918 relative à l'exportation des capitaux et notamment à l'alinéa 3 de l'article 4, je vous déclare par la présente, solennellement et sous mon entière responsabilité, que la somme de... que je vous prie de me remettre est destinée à régler des marchandises acquises par moi en... (lieu d'achat à l'étranger).

« Les dites marchandises importées en France depuis le... (ou) devant être importées en France dans un délai inférieur à six mois.

« Je vous déclare que les dites marchandises sont entièrement libres d'importation ou bien ne sont pas libres d'importation, mais je vous remets sous ce pli en communication une *autorisation d'importation* portant le n°... délivrée à la date du... par...

« Je vous précise que la somme versée ce jour représente :

1. Article 2, loi de 1918, 4^e paragraphe :

Avant toute exécution d'ordre de cette nature, l'intermédiaire exigera de son client une déclaration écrite indiquant l'objet pour lequel les fonds ou titres sont envoyés hors de France ou mis en France à la disposition d'une personne résidant hors de France.

2. *La législation relative à l'exportation des capitaux*. Thèse Paris, 1925.

« La totalité des marchandises ;

« Un acompte ;

« Le solde restant dû.

« Ces marchandises qui m'ont été vendues par... font l'objet des factures suivantes que je m'engage à vous communiquer le cas échéant, ainsi d'ailleurs que toute autre pièce de nature à prouver la sincérité de la présente déclaration. »

Adresse :

Signature :

Mais la déclaration d'achat doit préciser s'il s'agit de marchandises dont l'importation est libre ou non.

« A l'appui de toute déclaration d'achat de marchandises hors de France, l'exportateur devra « fournir une licence d'importation et en faire mention dans ladite déclaration, ou mentionner expressément, sous sa responsabilité, dans sa déclaration écrite, qu'il s'agit de marchandises dont l'importation est libre (loi du 3 avril 1918, art. 2, § 5).

« Cette licence sera visée par l'intermédiaire qui « apposera sur ladite pièce un timbre à date et y « indiquera la nature et le montant du règlement « pour lequel il est intervenu. »

En effet, dans le cas où l'importation des marchandises achetées n'est pas libre, il faut obtenir l'autorisation d'importation ; l'original de l'autorisation d'importation est remis à la douane. Aux termes de l'avis aux importateurs du 17 juin 1918, une copie

spéciale du mode ci-après (1) (sur papier rose) servira exclusivement pour l'application de la loi du 3 avril 1918 réglementant l'exportation des capitaux.

Ce n'est que sur présentation de cette copie spéciale aux banques, que les importateurs pourront obtenir de celles-ci, à partir du 20 juin 1918, les moyens de change ou de crédit, nécessaires au règlement des marchandises pour lesquelles l'autorisation d'importation aura été accordée.

En ce qui concerne les autorisations d'importation

I. AUTORISATION D'IMPORTATION

Application de la loi du 3 avril 1918

N^o..... Délivrée le.....

(Copie remise exclusivement pour l'application de la loi du 3 avril 1918) du

M.....

(nom et adresse du pétitionnaire)

est autorisé à importer les marchandises suivantes :

Pays d'expédition :

Nom, profession et adresse de l'expéditeur :

Nature de la marchandise :

Poids brut, poids net ou nombre de pièces :

Valeur de la marchandise au lieu d'importation :

Signature ou timbre de l'autorité
quia délivré l'autorisation d'importation.

Cases réservées pour l'inscription, par les banques, des transferts de fonds pour le règlement des marchandises désignées ci dessus, et du fret y afférent.

Ces transferts de fonds ne peuvent avoir lieu que sur présentation de la présente formule.

Dates	Désignation du banquier	Sommes remises ou (1) transférées	Observations

(1) Indiquer la nature des devises.

délivrées antérieurement à ce jour, les intéressés devront remettre aux Comités ou Commissions sur l'avis desquels ont été délivrées les autorisations, les originaux de ces titres avec un exemplaire de l'imprimé du modèle nouveau, en vue de la délivrance de la copie spéciale.

Les dits originaux seront communiqués à cet effet aux titulaires par le Service des douanes lorsqu'il en sera détenteur.

L'instruction du 15 juin 1918, titre C. II, ajoute :

Il est recommandé aux banques de s'assurer de la réalisation de l'achat pour lequel une autorisation est représentée et en vue duquel les transferts de fonds sont demandés (par exemple : production de factures d'achat, demandes de versement, de provision ou d'acompte, etc...).

Les banques veilleront à ce que la déclaration de leurs clients :

a) Indique le numéro de l'autorisation d'importation dont l'original ou la copie a été communiqué, ainsi que l'autorité qui a délivré cette autorisation ;

b) Mentionne expressément que les marchandises ont été importées ou doivent être importées dans un délai maximum de six mois. Cette indication est indispensable pour que le règlement puisse être effectué sans autorisation préalable ;

c) Précise qu'il s'agit d'acomptes ou de versements pour soldes. Dans le cas de production de justifications, mention en sera faite dans la déclaration.

La modification du régime des importateurs (loi

du 22 mars 1924). Depuis la loi du 22 mars 1924, la déclaration écrite déposée par l'importateur chez un banquier tenant le répertoire des opérations de change, afin de se procurer des devises destinées au règlement des produits, denrées ou marchandises à importer dans un *délai maximum de six mois*, doit être accompagnée de l'avis favorable de la Chambre de commerce. Pour obtenir cet avis favorable les importateurs doivent faire parvenir à la Chambre de Commerce une demande en double exemplaire accompagnée de la facture qu'il s'agit de régler. Cette demande doit obligatoirement indiquer :

1° Les nom, prénoms, profession et domicile du débiteur qui sollicite l'achat des devises ;

2° Les nom, prénoms, profession et domicile du créancier étranger ;

3° La nature, le nombre ou le poids des machines ou marchandises importées ;

4° Le nombre et la nature des devises étrangères à acheter.

La demande doit être, sur l'honneur, certifiée exacte par son auteur. Les importateurs doivent se conformer très strictement à ces indications. Toute lacune ou irrégularité entraînerait nécessairement le renvoi de la demande pour régularisation.

Le ministre des Finances dans la circulaire du 14 avril 1924 a autorisé les Chambres de Commerce à donner leur avis favorable dans une déclaration générale pour l'ensemble des achats de change à effectuer dans une période déterminée de plusieurs

semaines ou de plusieurs mois ; le total des achats de change devant correspondre au chiffre habituel des affaires d'importations des commerçants et industriels au cours de cette même période l'année précédente.

De plus sur cette autorisation générale il n'y a pas de désignation de la banque à laquelle les importateurs devaient s'adresser ; l'importateur bénéficiaire de l'autorisation générale pourra faire les opérations prévues dans plusieurs banques.

Mais cette déclaration générale ne pourra être accordée que dans les conditions suivantes :

1° La déclaration générale se rapportera uniquement aux achats de change effectués pour règlement de produits, denrées ou marchandises dont l'importation est libre ou a fait l'objet d'une autorisation et destinée à être importée dans un délai maximum de six mois en France, dans les colonies ou les pays de protectorat conformément aux lois et règlements en vigueur (art. 4, § 3 de la loi du 3 avril 1918).

2° Les Chambres de commerce ne devront délivrer d'avis favorable d'un caractère général qu'aux importateurs notoirement connus et suivant leurs besoins normaux pour un montant et une durée qu'elles restent libres de fixer, sans toutefois que cette durée puisse excéder six mois.

La déclaration générale que doivent présenter les importateurs à la Chambre de commerce de leur domicile pour être revêtue de son avis mentionnera

qu'il s'agit de marchandises dont l'importation est libre ou a fait l'objet d'une autorisation que les marchandises ont été importées ou doivent être importées dans un délai maximum de six mois en France, dans les colonies ou pays de protectorat ; elle indiquera en outre notamment la nature, la valeur des marchandises et la période sur laquelle les achats de change seront échelonnés.

Cette déclaration générale ne dispense pas les importateurs de la déclaration écrite spéciale prévue par l'article 2 de la loi du 3 avril 1918 et rappelée par la lettre circulaire du 25 mars 1924, à remettre comme par le passé et à l'occasion de chaque opération de change à la banque tenant le répertoire, chargée de cette opération. Mais au lieu de soumettre toutes ces déclarations spéciales à la Chambre de commerce, les importateurs présenteront leur déclaration, revêtue de l'avis favorable de la Chambre de commerce, à la banque qui la leur rendra après l'avoir estampillée de la date et du montant des achats de devises étrangères, transfert de fonds à l'étranger effectués pour le compte... (article 2 de la loi du 3 avril 1918.) Les déclarations spéciales seront annotées du numéro de la déclaration générale et conservées par la banque.

Quand la déclaration générale sera épuisée, les importateurs devront, pour en obtenir le renouvellement, la présenter à la Chambre de commerce, qui pourra ainsi juger de l'emploi qui en a été fait et baser son nouvel avis sur les indications et les appré-

ciations résultant de cet examen (Circulaire du 14 avril 1924).

Ainsi deux cas pourront se présenter :

1^{er} cas : Remise d'une déclaration spéciale qui est datée, estampillée et gardée par la banque.

2^e cas : Remise d'une déclaration spéciale et d'une déclaration générale : la déclaration générale sera estampillée de la date et du montant des achats des devises étrangères, cette déclaration générale est rendue au bénéficiaire ; la déclaration spéciale sur laquelle on annote le numéro de la déclaration générale, est conservée par la banque.

II. — RÉGLEMENTATION DES EXPORTATIONS

(Rapatriement du Prix des Marchandises Exportées)

L'article 72, 3^e alinéa de la loi du 22 mars 1924 a, pour la première fois, prévu que les exportateurs seraient obligés de rapatrier le prix des marchandises exportées.

« Est à considérer comme exportation de capital dans le sens de la loi du 3 avril 1918, le fait qu'un exportateur laisse à l'étranger le prix des marchandises exportées ; à moins que cet exportateur ne justifie qu'il a besoin de ce prix pour payer des marchandises qu'il a importées ou qu'il importera dans les six mois. Un arrêté ministériel réglera les conditions d'application de la disposition contenue dans le présent alinéa. »

L'arrêté ministériel prévu par l'article 72 a paru le

15 octobre 1925 : article 1^{er} : « Toute exportation de
« marchandises à destination de l'étranger, des colo-
« nies ou pays de protectorat, à l'exception de
« l'Algérie et de la Tunisie, effectuée postérieure-
« ment à la promulgation de la loi du 22 mars
« 1924 (1), entraîne pour l'exportateur l'obligation
« de rapatrier le prix des marchandises exportées et
« vendues, du jour où les fonds à provenir de la
« vente sont mis à sa disposition soit par suite d'un
« paiement au comptant, soit par suite d'escompte,
« d'avance (2) ou de toute autre façon.

« Ce rapatriement doit être effectué par une remise

1. Voir chapitre VII, où nous traitons la question des avoirs à l'étranger constitués par les exportateurs : cette date est le 15 octobre 1925.

2. La réponse à la question écrite de M.-L. Rollin, donne la signification du mot avance: voici les termes de la question et de la réponse :

M. Louis Rollin, député, rappelle à M. le ministre des Finances les termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 14 octobre 1925 (*Journal officiel* du 15 octobre 1925) et demandant comment il convient d'interpréter les mots « avances » ; s'il s'agit, suivant toute vraisemblance, d'avances faites sur des marchandises effectivement vendues et exportées, il pourrait en résulter les risques les plus sérieux pour les industriels exportateurs, qu'en effet si, pour une cause quelconque, le marché ayant donné lieu à une avance venait à être résilié, l'exportateur qui aurait déjà consenti en francs cette avance devrait, pour la rembourser, convertir à nouveau les francs en monnaie étrangère et, peut-être, dans des conditions beaucoup plus désavantageuses qu'au moment de la première opération (Question du 9 novembre 1925).

Réponse. — L'article 72 de la loi du 22 mars 1924 interdisant à l'exportateur résidant en France de laisser à l'étranger le prix des marchandises exportées, le mot « avances » prévu au premier alinéa de l'article 1^{er} de l'arrêté du 14 octobre 1925 ne saurait viser que les avances que cet exportateur se serait fait consentir sur le prix des marchandises qu'il a précédemment exportées (*Journal officiel*, Débats parlementaires, Chambre, 1926, p. 4952).

« de francs en France dans un délai maximum
« fixé provisoirement à trois mois à partir de la
« date où les fonds sont mis à la disposition de
« l'exportateur ; si le transfert de ces fonds en France
« a lieu par une remise de devises étrangères, leur
« conversion en francs devra être opérée dans le
« même délai à partir de la même date. »

Depuis le 15 octobre 1925 les exportateurs doivent donc rapatrier le prix des marchandises exportées et vendues, dans les trois mois et les transformer en francs.

Mais des exceptions sont prévues à l'article 4 de l'arrêté du 15 octobre 1925.

Article 4. — L'obligation de rapatriement édictée par l'article 72 (troisième alinéa) de la loi du 22 mars 1924 ne s'applique pas, tant par suite des dispositions législatives en vigueur rappelées aux paragraphes 1, 2, 3, et 4 du présent article que par suite des dérogations provisoirement accordées, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1918 et prévues aux paragraphes 5 et 6 du présent article :

1^o Aux fonds provenant de la vente de marchandises exportées et qui seraient destinés au règlement de marchandises à importer dans les six mois :

a) En France, Algérie et Tunisie ;

b) Dans les colonies ou pays de protectorat autres que l'Algérie et la Tunisie ; si ces marchandises ou le produit de leur vente doit être utilisé sur place dans l'agriculture, le commerce ou l'industrie ;

3^o Aux prix des marchandises exportées qui sont

la propriété en France de personnes résidant à l'étranger ;

4° Aux prix des marchandises exportées pour lesquels une dispense de rapatriement aura été accordée par le ministre des Finances ou ses délégués ;

5° Aux fonds que les exportateurs justifieront avoir utilisés au règlement à l'étranger :

Des frais de leurs établissements de vente ou d'achat à l'étranger (appointements, commissions et matériel), de frais de transport, de manutention, d'assurances et de douane.

Pour bénéficier de ces dispositions, les exportateurs devront, dans les trois mois qui suivront la publication du présent arrêté, adresser à la direction départementale de l'administration financière dont ils dépendent au point de vue de l'impôt sur le chiffre d'affaires, une déclaration faisant connaître le montant approximatif des sommes qu'ils désirent conserver annuellement à l'étranger pour les dépenses prévues au présent paragraphe ; cette déclaration devra être revêtue de l'avis favorable de la chambre de commerce du domicile du déclarant ; lorsque son montant ne correspondra plus aux besoins de l'entreprise, une nouvelle déclaration assujettie aux mêmes formalités devra être faite par l'exportateur ;

6° Aux envois isolés d'objets présentant le caractère de cadeaux ou souvenirs à la condition qu'ils ne soient pas destinés à faciliter ou à déguiser une des opérations interdites par les lois du 3 avril 1918 et 22 mars 1924 (art. 72, 3^e alinéa).

Pour contrôler les exportations des marchandises, l'article 72 de la loi du 25 juin 1920 et l'article 12 de l'arrêté ministériel du 28 août 1920 prévoient que les exportateurs devront tenir un registre sur lequel toutes les opérations d'exportations devront être inscrites ainsi que les marchandises expédiées en consignment à l'étranger : en regard de chaque opération d'exportation, l'exportateur devra inscrire la date où les fonds à provenir de cette exportation ont été mis à sa disposition ; dans les trois mois suivants, ces fonds doivent être transférés en France.

Les articles 5 et 6 prévoient quels sont les agents chargés de contrôler les exportateurs ainsi que la façon dont sont dressés les procès-verbaux constatant les infractions à l'art 72.

Article 5. — Sont désignés pour contrôler l'application des dispositions de l'article 72 (3^e alinéa) de la loi du 22 mars 1924 et du présent arrêté :

1^o Les inspecteurs de l'enregistrement détachés auprès du Comité de contrôle de l'exportation des capitaux ;

2^o Les agents des administrations des contributions indirectes, des douanes et de l'enregistrement, suivant les attributions de compétence résultant du décret du 24 juillet 1920, modifié par le décret du 23 mai 1925, relatifs à l'application de l'impôt sur le chiffre d'affaires et, dans tous les autres cas, les agents de l'administration des contributions indirectes.

Les exportateurs devront fournir à ces agents toutes justifications utiles en vue de leur permettre l'exercice du contrôle des exportations de marchandises et du rapatriement du prix des marchandises exportées depuis la promulgation de la loi du 22 mars 1924 et vendues à l'étranger, ou de sommes équivalentes, sous réserves des exceptions prévues à l'article 4.

Article 6. — Les contraventions aux dispositions de l'article 72 (3^e alinéa, de la loi du 22 mars 1924) seront constatées par des procès-verbaux dressés par les agents désignés à l'article précédent ; ces procès-verbaux, accompagnés de rapports établis par les directeurs locaux et contenant leurs propositions sur les suites contentieuses à donner à chaque affaire, seront transmis au ministère des Finances (Comité de contrôle de l'exportation des capitaux) par l'intermédiaire de leur direction générale.

Notons que l'article 21 *in fine* de la loi du 13 juillet 1925 prévoit une amnistie en faveur des exportateurs ; la rédaction de cet article semble contradictoire ; en effet il est dit : « Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux exportateurs soumis aux dispositions de la loi du 22 mars 1924, article 72.

« Aucune poursuite pour infraction à la loi du 22 mars 1924, article 72, ne sera exercée contre les exportateurs résidant en France qui auront rapatrié avant le 1^{er} janvier 1926, par une remise en francs, les fonds qu'ils avaient irrégulièrement à l'étranger au regard de la loi susvisée. »

Il en résulte que les exportateurs qui n'ont à rapatrier le produit de leurs opérations qu'à partir du 15 octobre 1925, se voyaient gratifiés d'une amnistie superflue : il y a là une contradiction très nette entre l'article 21 *in fine* et l'article 72 de la loi du 22 mars 1924 qui prévoyait seulement pour l'avenir l'application de l'obligation du rapatriement du prix des marchandises exportées ; l'arrêté étant du 15 octobre 1925, c'est seulement à partir du 15 octobre 1925 que s'exercera cette obligation du rapatriement pour les exportateurs : les sommes déposées à l'étranger avant le 15 octobre 1925, le sont légalement : il n'y a pas de présomption de fraude à invoquer contre ces sommes et on ne comprend pas pourquoi l'article 21 *in fine* (loi du 13 juillet 1925) vient accorder une amnistie qui est inexistante puisque les fonds placés à l'étranger par les exportateurs, ne tombent pas sous le coup de l'article 21 (avoirs à l'étranger) puisqu'ils ont été constitués légalement.

L'application de l'obligation du rapatriement n'a pas donné le résultat espéré (1). Le contrôle du

1. De son côté la douane a contrôlé l'expédition des exportations. On trouvera ci-dessous dans la question écrite de M. Jean Molinié et dans la réponse du ministre des Finances le régime nouveau depuis le 1^{er} janvier 1926.

« Le contrôle du rapatriement des devises et l'exportation. »

M. Jean Molinié, député, avait posé au ministre des Finances les questions suivantes : 1^o Pourquoi la douane française exige, depuis le 1^{er} janvier 1926, une copie des factures des marchandises exportées ? 2^o Pourquoi elle arrête l'embarquement des marchandises dépourvues de cette copie, créant ainsi des retards, des

rapatriement des devises des exportateurs ne peut se faire intégralement ; les agents compétents ne peuvent faire que des sondages. En présence des fraudes relevées par les agents des indirectes et de

frais de magasins et d'assurances pour le transitaire ? 3° Comment les commerçants ont été informés qu'un duplicata de la facture était exigé par la douane ? 4° Pourquoi cette copie de facture est exigée, attendu qu'il n'y a aucun droit de sortie prévu, ni aucune interdiction d'exportation pour les produits manufacturés de l'industrie ? — *Réponse* : En vue d'organiser le contrôle du rapatriement du prix des marchandises exportées, les articles 2 et 3 de l'arrêté susvisé imposent aux exportateurs l'accomplissement des formalités suivantes : lorsqu'ils tiennent le registre prévu par l'article 12 de l'arrêté du 28 août 1920 en matière de taxe sur le chiffre d'affaires, les exportateurs ont simplement à se conformer aux prescriptions de cet arrêté, c'est-à-dire que les déclarations de sortie doivent reproduire les indications mentionnées au dit registre, en ce qui concerne la date de l'opération, les marques, numéros et adresses des colis ; 2° pour les exportations effectuées par des personnes ne tenant pas le registre spécial (assujettis admis au régime du forfait ou simples particuliers), l'expéditeur doit établir une déclaration indiquant ses nom et domicile ainsi que la nature, la valeur et la destination des objets exportés. Cette déclaration est remise à la douane en même temps que la déclaration d'exportation. Il n'y a donc nullement obligation pour les exportateurs, de remettre au service des douanes les copies des factures se rapportant aux marchandises expédiées.

Il n'est pas à la connaissance de l'administration que le service des douanes ait retardé l'embarquement de marchandises. D'après les renseignements recueillis, il a, au contraire, accordé toutes les facilités possibles. Les quelques retards qui se sont produits paraissent provenir de ce fait que les intermédiaires chargés du dédouanement ont réclamé aux expéditeurs les renseignements nécessaires pour leur permettre de satisfaire aux prescriptions de l'arrêté du 14 octobre 1925.

Les dispositions de l'arrêté du 14 octobre ont été portées par les soins des directeurs locaux, à la connaissance du commerce de leur circonscription, et plus spécialement des compagnies de chemins de fer, des compagnies de navigation et des transitaires et commissionnaires en douane, qui ont été invités à informer leurs mandants (16 mars 1926).

l'Enregistrement, le ministre des Finances dans une note officielle communiquée aux journaux vers la fin de mai 1926 rappelait aux exportateurs la nécessité de se conformer à l'arrêté du 15 octobre 1925: le ministre des Finances prévoyait en même temps l'obligation prochaine d'un relevé mensuel des devises rapatriées par les exportateurs, ces derniers devant envoyer à la fin de chaque mois, ces relevés au Service du contrôle; la question en est là: mais ce qui est certain c'est qu'un très grand nombre d'exportateurs n'ont pas rapatrié le produit du prix des marchandises exportées depuis le 15 octobre 1925.

III. — LES REPORTS ET COUVERTURES DE CHANGE (CIRCULAIRE DU 31 MAI 1924) POUR LES IMPORTATEURS ET LES EXPORTATEURS.

La circulaire du 31 mai 1924 a permis *jusqu'à nouvel avis* les opérations de report et de couverture de change pour les exportateurs et importateurs résidant en France dans des conditions suivantes: il faut que la durée des opérations ne dépasse pas pour les exportateurs la date du paiement des marchandises exportées par les acheteurs étrangers, pour les importateurs celle de la revente en France ou à l'étranger des marchandises importées. La circulaire de l'Enregistrement du 10 février 1926 conçoit ainsi les opérations: comme les opérations de Bourse les opérations de change sont effectuées au comptant ou à terme suivant que l'échange des monnaies ou

devises est réalisé immédiatement ou, au contraire, que l'acheteur et le vendeur jouissent d'un délai déterminé pour l'exécution de leurs engagements réciproques.

Les reports interviennent, en fait, entre l'acheteur et le vendeur primitifs seuls, et consistent dans une simple prorogation d'échéance consentie moyennant le versement d'une prime. Dans l'état actuel de la législation, une tierce personne ne peut d'ailleurs concourir à l'opération, puisque, d'après la loi du 3 avril 1918, toute opération de change à titre de placement ou de spéculation se trouve interdite.

M. Lagneau (1) donne une description très exacte de ces opérations pour l'exportateur et l'importateur.

« Au moment de l'envoi à l'étranger de ses marchandises, un exportateur, qui ne doit en encaisser le prix que dans un délai de plusieurs mois, vend à terme, à trois mois par exemple, un montant de devises étrangères égal au prix des marchandises, et, si son contrat de vente prévoit un délai supérieur à trois mois, il doit à l'expiration de ces trois mois se faire reporter. La circulaire du 31 mai autorise cette opération de report, à condition pour l'exportateur, de produire une déclaration mentionnant qu'il s'agit d'une exportation de marchandises avec indication de leur prix et de leur date de paiement.

« De même en ce qui concerne les importateurs,

1. Thèse Paris, déjà citée, page 86.

« ces derniers pour éviter de subir sur les marchan-
« dises importées et achetées à change élevé, des
« pertes résultant des différences dans les cours du
« change, ont le désir naturel de se couvrir, par des
« ventes à découvert, de devises étrangères pour un
« montant égal à celui du règlement des dites mar-
« chandises. Pour dénouer l'opération, un rachat de
« devises est indispensable dont la justification est
« difficile à établir et pour cette raison l'opération
« elle-même était jusque-là interdite. »

La circulaire ministérielle du 31 mai 1924 prévoit que les opérations de report et de couverture de change se feront dans les conditions suivantes :

1° Sont autorisées les opérations de report et de couverture de change effectuées par les exportateurs et importateurs résidant en France qui ont à la base :

a) Une exportation de marchandises devant se régler par la mise de devises étrangères à la disposition du marché intérieur ;

b) Une importation de marchandises prévue à l'article 4, § 3 de la loi du 3 avril 1918 ou spécialement autorisée, que ces marchandises soient destinées à la réexportation ou à la consommation intérieure ;

2° Ces opérations de report et de couverture de change ne devront pas avoir une durée dépassant la date à laquelle les marchandises exportées seront effectivement payées à l'exportateur résidant en France et les marchandises importées seront après règlement du prix d'achat soit revendues à l'étran-

ger, soit livrées à la consommation intérieure par l'importateur ;

3° Les dispositions de l'article 72 de la loi du 22 mars 1924 exigeant l'avis favorable de la Chambre de commerce ne s'appliquent qu'aux opérations d'achat de change qui ont pour objet le règlement effectif d'une importation de marchandises dans les six mois en France, dans les colonies et pays de protectorat (art. 4, § 3 de la loi du 3 avril 1918) ;

4° Les opérations de report et de couverture de change doivent être inscrites au répertoire, des changes. Les personnes tenant ce répertoire devront sous leur responsabilité exiger de leur clientèle, avec toutes les justifications utiles, une déclaration précisant que l'achat de devises étrangères a pour but une opération de report ou de couverture basée soit sur une exportation de marchandises dont le prix et la date de paiement devront être indiqués, soit sur une importation de marchandises ayant donné lieu pour son règlement à l'étranger à un achat régulier de change appuyé d'une déclaration initiale revêtue de l'avis favorable d'une Chambre de commerce ou d'un organisme agréé, déclaration qui devra être, avec sa date et son montant, mentionnée sur les déclarations pour achat de devises en report ou en couverture.

Les déclarations jointes aux ordres d'opérations de report ou de couverture de change n'ont pas à être présentées pour avis aux Chambres de commerce ;

5° Les opérations de report ou de couverture qui ne rentrent pas dans un des cas prévus ci-dessus doivent être soumises pour autorisation préalable au ministre des Finances (Comité de contrôle de l'Exportation des capitaux);

6° Les opérations qui n'auraient pas été effectuées suivant les règles qui viennent d'être tracées seraient considérées comme non autorisées et par conséquent irrégulières; elles seraient passibles des sanctions édictées par la loi.

On a toujours hésité à laisser pratiquer ces opérations de report et de couverture, car elles ont une influence sur le change; en effet toutes les banques françaises qui font ces opérations ont pour règle de se couvrir immédiatement; elles n'attendent pas pour se racheter des cours plus favorables car les variations trop fortes et trop rapides des changes pourraient leur faire courir de trop gros risques. Il est cependant nécessaire pour les opérations commerciales des importateurs et des exportateurs de permettre ces opérations.

Tel est le régime des importateurs et des exportateurs. Ces derniers pour se garantir contre la dépréciation du franc ont eu trop tendance à constituer des avoirs à l'étranger jusqu'au 15 octobre 1925. Depuis lors les rapatriements du prix des marchandises exportées depuis cette date sont lents; on a invoqué cette cause pour justifier la baisse du change de mai 1926; certes c'est une des causes, mais ce n'est pas la seule.

CHAPITRE VII

La réglementation des avoirs à l'étranger et des comptes « monnaies étrangères » dans une banque tenant le répertoire des opérations de change.

- I. — La loi du 13 juillet 1925 (article 21) — L'amnistie. — Sur quels biens porte l'amnistie ? — Comment préciser le rapatriement ? — Titres considérés comme rapatriés et restant en dépôt à l'étranger.
 - II. — La déclaration des avoirs à l'étranger (article 21 de la loi du 13 juillet 1925) : les formalités prévues, les biens atteints. — Le projet de la création d'un compte spécial à la Banque de France des capitaux rapatriés.
 - III. — Les cas de constitution d'avoirs à l'étranger pour les sociétés françaises.
 - IV. — Les cas d'ouvertures de comptes en monnaies étrangères dans une banque tenant le répertoire.
-

La loi de budget du 13 juillet 1925 (art. 21) a institué :

- 1° Une amnistie pénale et fiscale pour les personnes qui rapatrieront *en France* avant le 1^{er} janvier 1926, les fonds ou valeurs détenus à l'étranger à la date du 13 juillet 1926 ;
- 2° L'obligation, à partir du 1^{er} janvier 1926, « pour toutes personnes de nationalité française domiciliées ou résidant en France, possédant à l'étranger des biens mobiliers ou y possédant des biens immobiliers » (paragraphe 2, article 21), de fournir dans les deux premiers mois de chaque année, au contrôleur des contributions directes une déclaration détaillée décrivant la nature, la valeur de ces biens et le revenu y attaché.

I. — L' « AMNISTIE » (1).

L'amnistie prévue par l'article 21 s'applique à « toute *personne de nationalité française domiciliée ou résidant en France et possédant à l'étranger, au jour de la promulgation de la loi, sous quelque forme que ce soit, des dépôts de sommes ou de valeurs mobilières, qui transféreront en France avant le 1^{er} janvier 1926, les dites sommes ou valeurs mobilières* ». C'est pourquoi le décret du 12 août 1925 a suspendu jusqu'au 1^{er} janvier 1926 les mesures de contrôle à l'importation des valeurs mobilières.

Mais les sociétés ne sont pas comprises dans les personnes bénéficiant de l'amnistie (voir Instruction ministérielle du 15 novembre 1925, Dementhon, p.35). Il est à noter que l'amnistie pénale ne porte que sur les *avoirs rapatriés* et non sur les avoirs déclarés.

L'Instruction du 15 novembre 1925 précise que : l'amnistie ne s'applique qu'aux sommes ou valeurs mobilières possédées à l'étranger au jour de la promulgation de la loi. Il doit être entendu, au regard de la loi du 3 avril 1918 : 1^o que l'amnistie ne suppose pas que les rapatriements aient lieu sous la forme même où se trouvaient à l'étranger, au jour de la promulgation de la loi, les fonds ou valeurs mobilières possédées à l'étranger par des Français.

1. Voir loi du 13 juillet 1925, art. 21 ; Décret du 12 août 1925, Instruction ministérielle du 12 août 1925 ; Instruction ministérielle du 15 novembre 1925. Code Dementhon, p. 31, 32 et 34.

Par conséquent, on doit admettre que bénéficieront de l'amnistie, soit les sommes en valeurs mobilières en dépôt au jour de la promulgation de la loi, soit les fonds provenant de la vente des titres en dépôt à cette date ou encore les titres acquis au moyen de fonds en dépôt à l'étranger à la même date ; 2° encore que l'article 21 ne parle que des dépôts de sommes ou valeurs mobilières, on doit admettre que le rapatriement du prix de vente d'un immeuble irrégulièrement acquis à l'étranger et possédé à l'étranger au jour de la promulgation de la présente loi, fera bénéficier son propriétaire français résidant en France de l'amnistie quant à la contravention commise pour exportation irrégulière du prix d'achat.

Les rapatriements pourront se faire soit en francs, soit en devises étrangères qui seront prises en compte par un assujetti au répertoire.

Comment justifiera-t-on le rapatriement des sommes. L'Instruction du 12 août indique que les intéressés sont libres de faire exécuter le transfert par une banque ou de se faire expédier les fonds et les titres de l'étranger par la poste, ou encore de les rapatrier eux-mêmes à l'occasion d'un voyage à l'étranger.

Mais c'est à l'intéressé à justifier que les fonds et titres existants à l'étranger étaient en sa possession à la date du 14 juillet 1925 et ont été rapatriés avant le 1^{er} janvier 1926.

Ces justifications pourront résulter notamment

d'attestation émanant des banques (1), qui auront concouru à l'opération de transfert.

L'Instruction du 15 novembre 1925 a prévu le cas des titres sous dossier à l'étranger ; dorénavant ces titres seront considérés comme étant en France à la condition :

1° Que les dits titres soient mis en dépôt chez une personne, banque, officier ministériel ou autre, tenant le répertoire des opérations de change ;

2° Que les intérêts ou dividendes des dits titres étrangers soient encaissés par cette personne pour le compte du déposant et portés au crédit de son compte en France ;

3° Que les dits intérêts ou dividendes soient inscrits sur le répertoire des opérations de change à la première partie du répertoire avec mention spéciale :

1. Voici les modèles de documents prévus

a) Attestation de la banque étrangère.

Nous soussignés.....attestons que les fonds et valeurs énumérés ci-dessus étaient déposés dans notre établissement au nom de M....., demeurant à....., à la date du 14 juillet 1925, ou que les titres proviennent d'achats effectués avec des fonds déposés à son nom dans un autre établissement à la même date, ou que les fonds proviennent de la vente des titres existant en dépôt à son nom à la même date.

Fait à, le.....

b) Application de la loi du 13 juillet 1925 (article 21).

Déclaration facultative à soumettre au visa de la douane.
.....Je soussigné..... demeurant à, déclare procéder au rapatriement des fonds et titres énumérés ci-après par application de la loi du 13 juillet 1925 (art. 21).

Fait à, le.....

(Signature)

« devises provenant de la négociation de coupons ou arrérages de titres étrangers sous notre dossier à l'étranger et appartenant à des Français résidant en France » (art. 21) ;

4° Que la banque tienne un compte spécial des titres placés sous ce régime ;

5° Que le déposant français autorise la banque à représenter les dits comptes aux agents qualifiés de l'administration ;

6° Que la banque et ses clients soient considérés comme solidairement responsables de toutes modifications dans ce régime qui aurait pour résultat de consacrer une exportation de capitaux soustrayant les titres au contrôle de l'administration ainsi organisé comme ci-dessus.

Les titres se trouvant à l'étranger au jour de la promulgation de la loi et placés sous ce régime avant le 1^{er} janvier 1926 seraient considérés comme rapatriés et, par conséquent, seraient dispensés de la déclaration annuelle ; lors de l'ouverture d'une succession, ils ne seraient pas soumis à la procédure spéciale de l'envoi en possession prononcée sur le tribunal civil (loi du 13 juillet 1925, article 52 et suivants). Ces dispositions sauf autorisations spéciales dans des cas déterminés, ne bénéficieront pas aux valeurs françaises. C'est en effet uniquement pour les valeurs étrangères que les porteurs et les banques peuvent avoir intérêt à déposer les titres à l'étranger, afin d'en faciliter l'administration et de concentrer éventuellement entre les mains d'un établisse-

ment français les droits de vote des actions détenue par des Français (Instruction du 15 novembre 1925).

Par contre, les titres déposés en France dans une banque, sous le dossier d'une banque ou d'une société étrangère ou d'un tiers étranger, ne peuvent être considérés comme rapatriés en France.

Mais l'Instruction du 15 novembre admet que certaines valeurs nominatives étrangères peuvent être considérées comme rapatriées en France si le reçu ou l'avis d'inscription est déposé chez une personne tenant le répertoire des opérations de change, si les dividendes ou intérêts sont domiciliés pour le paiement chez ladite personne et si les déposants et le dépositaire consentent à se plier aux mêmes formalités prévues pour les titres sous dossier à l'étranger.

II. — LA DÉCLARATION DES AVOIRS A L'ÉTRANGER

L'article 21 de la loi du 13 juillet 1925 a institué la formalité de la déclaration des avoirs à l'étranger pour toutes personnes, de nationalité française, domiciliées ou résidant habituellement en France assujetties ou non à l'impôt sur le revenu.

Mais cette formalité atteint seulement les personnes physiques et non les sociétés (1).

1. Voir plus loin les conséquences de cette exemption dans le régime des avoirs à l'étranger. Notons que M. Coignet (Sénat, séance du 30 mai 1925. *J. off.*, p. 1118) demanda à M. le ministre : « Pour ce qui est du commerçant seul, qui est une personne, celui-là sera bien assujetti à la déclaration des avoirs à l'étranger. » Le ministre des Finances répondit affirmativement.

La déclaration s'applique à tous les biens mobiliers et immobiliers que le déclarant possède à l'étranger au 1^{er} janvier de l'année de la déclaration : elle doit être détaillée et décrire la nature, la valeur des biens et le revenu de ces biens ; la valeur des biens et revenus sera exprimée en monnaie française d'après le cours des changes à la date de la déclaration pour les biens, et à la date de l'échéance des revenus pour ces derniers. Cette déclaration doit être faite dans les deux premiers mois de chaque année, et remise au contrôleur des Contributions directes du lieu de leur domicile ou de la résidence habituelle du déclarant ; le contrôleur accusera alors réception.

Sanctions. — Cette déclaration se fera sous la foi du serment : la circulaire du 29 août 1925 de l'administration des contributions directes ajoute et précise dans quelles conditions se produiront les sanctions, comment seront utilisées les déclarations.

« Il est bien évident que le dépôt de la déclaration ne sera pas accompagné d'une prestation matérielle de serment. Par la formule en question le législateur a simplement voulu marquer que la sincérité de la déclaration serait considérée comme affirmée « sur l'honneur et dans les termes qui entraînent, le cas échéant, les sanctions des articles du Code pénal, punissant le faux serment » (Déclaration de M. le Rapporteur général de la Commission des finances de la Chambre, 2^e séance du 28 février 1925, Débats, p. 1445).

Effectivement l'article 21 spécifie que l'absence de déclaration, comme la déclaration sciemment inexacte, donnera lieu à l'application d'une amende légale (décimes compris) à la moitié du montant de l'avoir dissimulé et qu'elle sera punie, en outre, des sanctions prévues par l'article 366 du Code pénal, qui sont celles du faux serment (1), sans préjudice de l'affichage du nom du contrevenant et du motif de la contravention à la porte de la mairie du lieu de son imposition.

Les articles 59 et 60 du Code pénal seront applicables au délit ainsi spécifié, en sorte que les complices tomberont sous le coup des mêmes peines que l'auteur principal du délit.

L'article 463 du même Code, relatif à l'admission de circonstances atténuantes, pourra également être appliqué.

On remarquera que l'absence de déclaration entraîne *de plano* l'application des sanctions prévues. Par contre, l'insuffisance de déclaration n'est punissable que si elle a été commise sciemment.

Lorsqu'ils constateront des infractions de cette

1. L'article 366 du Code pénal est ainsi conçu :

« Celui à qui le serment aura été déféré ou référé en matière civile, et qui aura fait un faux serment, sera puni d'un emprisonnement d'une année au moins et de cinq ans au plus, et d'une amende de 100 francs à 3.000 francs.

« Il pourra en outre être privé des droits mentionnés en l'article 42 du présent Code, pendant cinq ans au moins et dix ans au plus, à compter du jour où il aura subi sa peine et être placé sous la surveillance de la haute police pendant le même nombre d'années. »

nature les agents en relateront les circonstances dans un rapport adressé à leur chef de service, qui saisira, s'il y a lieu, l'autorité judiciaire en vue de l'application des sanctions encourues.

Il conviendra, par ailleurs, d'informer la Direction générale des instances qui viendront à être engagées et de lui faire parvenir une copie des jugements rendus.

Utilisation et classement des déclarations. — Les contrôleurs examineront les déclarations et provoqueront les explications des intéressés au sujet des anomalies qu'il y relèveraient.

Ils les rapprocheront ensuite des déclarations souscrites pour l'établissement de l'impôt général. Le plus souvent le revenu accusé dans la déclaration des avoirs à l'étranger devra concorder avec le chiffre des revenus encaissés à l'étranger, indiqué séparément dans la déclaration relative à l'impôt général. Ce ne sera pas, cependant, une règle absolue, les revenus de valeurs conservées en France pouvant être touchés à l'étranger et réciproquement. Si la comparaison des deux postes révélait des discordances anormales, des éclaircissements seraient demandés au contribuable.

Les déclarations d'avoirs à l'étranger souscrites par les redevables de l'impôt général seront classées dans une chemise spéciale qui restera annexée à leur dossier d'imposition.

Les déclarations de même nature produites par des contribuables non assujettis à l'impôt général

seront également classées dans des chemises individuelles qui seront enliassées par commune.

Dans l'un et l'autre cas, elles seront tenues à la disposition des agents de l'enregistrement. »

Précisons en terminant que dans une réponse écrite le ministre des Finances a signalé que le Maroc est considéré comme pays étranger (1).

Une question se pose qui a une importance actuelle primordiale. Quel est le total des avoirs à l'étranger des Français ? Le dernier chiffre officiel a été donné par M. Caillaux au Sénat, dans la séance du 30 mai 1925 : « 232 millions de revenus, correspondant à 7 ou 8 milliards de capitaux ont été déclarés régulièrement l'année dernière à l'enregistrement » a-t-il dit. La loi du 13 juillet 1925, oblige

1. Question écrite: Exportation des capitaux. *Maroc considéré comme un pays étranger.*

M. Léon Baréty, député, demande à M. le Ministre des Finances, si une personne de nationalité française, domiciliée ou résidant habituellement en France, qui possède en Tunisie ou au Maroc des immeubles ou des valeurs mobilières de Société tunisienne ou marocaine, doit faire la déclaration annuelle prévue par le paragraphe 3 de l'article 21 de la loi de Finances du 13 juillet 1925, ajoutant que cette obligation serait en opposition formelle avec les dispositions de l'article 4 de la loi du 3 avril 1918 prohibant l'exportation de capitaux à l'étranger (Question du 3 novembre 1925).

Réponse. — Les biens, tant mobiliers qu'immobiliers, détenus en Tunisie par une personne de nationalité française résidant habituellement en France sont considérés comme se trouvant en France au regard de la loi du 3 avril 1918 ; ces dispositions ayant été rendues applicables à la Tunisie ; aucune mesure analogue n'existant au Maroc, les biens possédés au Maroc par des Français résidant en France doivent faire l'objet de la déclaration annuelle prévue au 2^e alinéa de l'article 21 de la loi du 13 avril 1925 (*J. off.*, Chambre 1926, p. 4951).

les particuliers à la déclaration de leurs avoirs à l'étranger. Cette déclaration qui doit être effectuée pendant les mois de janvier et février de chaque année, n'est pas encore centralisée au ministère des Finances. Mais les sociétés ne sont pas obligées de déclarer le montant de leurs avoirs à l'étranger. Il en résulte que les chiffres une fois centralisés au ministère des Finances ne donneront qu'une partie du total des avoirs à l'étranger ; seuls seront déclarés ceux des particuliers et non ceux des sociétés. De plus les particuliers ont-ils déclaré ou non ? C'est la question qui se pose. Il semble que les particuliers n'ont pas déclaré un chiffre suffisant suivant les estimations du ministère des Finances ; les sociétés continuent à constituer des avoirs à l'étranger malgré l'obligation de rapatrier le prix des marchandises vendues. Pourquoi ce mouvement d'opposition aux lois actuelles se manifeste-t-il ?

Uniquement parce que aujourd'hui les détenteurs de francs ont perdu confiance dans l'avenir de la monnaie. Le Gouvernement a senti que là était le mal. Dans le communiqué officiel du 30 mai 1926, il fait entrevoir une amnistie totale pour toutes les sommes à l'étranger mais à une condition : le Gouvernement envisage l'ouverture, à la Banque de France, d'un compte spécial auquel seraient versés « ou virés les capitaux libellés en monnaies étrangères qui ont pu être constitués hors de France « par nos nationaux, et dont les propriétaires français seraient en droit d'invoquer le rapatriement,

« la liberté des capitaux ne pouvant être rendue —
« selon le vœu exprimé par la conférence interpar-
« lementaire de Londres — qu'après un retour
« massif de ces capitaux exportés ».

Ce point est un peu obscur, il faudrait qu'en contre-partie les déposants puissent disposer librement de ces capitaux rapatriés. Il ne faut pas appliquer à ces fonds la mesure critiquable de l'obligation de la transformation en francs, comme il a été décidé pour le rapatriement des fonds des exportateurs (arrêté du 15 octobre 1925).

La dépréciation monétaire a obligé en effet les sociétés à constituer des fonds à l'étranger en monnaies stables, pourquoi ne pas leur permettre d'avoir en France des comptes en monnaies étrangères ? ces capitaux ainsi rapatriés deviendraient un élément de force pour notre pays et non pas un élément de déséquilibre comme le sont tous ces dépôts à l'étranger.

C'est en effet l'étude de la constitution des avoirs à l'étranger et des cas d'ouverture de comptes étrangers en France que nous allons examiner maintenant.

III. — LA CONSTITUTION DES AVOIRS A L'ÉTRANGER

La constitution des avoirs à l'étranger a été possible pour les sociétés exportatrices, pour les banques ; dans quelles mesures ces opérations ont-elles pu être faites légalement ? Comment les sociétés et les particuliers ont-ils pu se faire ouvrir des

comptes en monnaies étrangères en France ? C'est ce qu'il nous reste à étudier.

Le régime des sociétés exportatrices. — On peut dire sans exagérer, que cette législation a accordé aux sociétés exportatrices françaises un régime de faveur jusqu'à la loi du 22 mars 1924.

En effet la loi du 3 avril 1918 (art. 1^{er}), sauf autorisation écrite du ministre des Finances, interdit « à toute personne résidant en France, qu'elle agisse pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers, de constituer hors de France un avoir en titre ou en fonds. si l'opération implique, par la personne qui l'effectue ou pour le compte de laquelle elle est effectuée, un transfert quelconque de fonds ou de titres hors de France ». Les sociétés qui exportaient à l'étranger leurs marchandises étaient libres de placer ces fonds à l'étranger, car cette opération n'entraînait pas un transfert de fonds ou de titres hors de France. Une société qui a constitué des avoirs à l'étranger ne peut pas être inquiétée si ces avoirs ont été constitués grâce aux prix des exportations de marchandises. Il n'existe pas une présomption de fraude vis-à-vis des sociétés.

Mais au cas où une société aurait constitué en fraude de la loi du 3 avril 1918, c'est-à-dire par un transfert quelconque de fonds ou de titres hors de France, des avoirs à l'étranger, et si l'administration arrive à prouver cette fraude, la société sera en ce cas passible des peines prévues par la loi du 3 avril 1918.

Avec les avoirs créés régulièrement à l'étranger,

c'est-à-dire avec le prix des exportations, jusqu'au 22 mars 1924, les sociétés ont le droit d'acheter des valeurs mobilières, des immeubles, etc... Les sociétés peuvent toucher le paiement de leurs coupons étrangers, mais elles doivent laisser les titres en dépôt à l'étranger. Si elles introduisaient ces titres en France, elles seraient obligées de se conformer à toutes les prescriptions des lois françaises en ce qui concerne les titres étrangers. La société devait faire timbrer les titres. Elle sera obligée par la suite de se conformer aux dispositions du paragraphe 2, article 1^{er} de la loi du 3 avril 1918, modifié par le paragraphe 1 de l'article 1^{er} de la loi du 31 mars 1922. Lorsque la société désirera réaliser ces titres ou encaisser ces coupons, elle devra dans les trois mois suivant, réintroduire la contre-valeur en France soit en francs ou en devises étrangères. La société ne pourrait acheter avec le produit de ses coupons payés à l'étranger des valeurs sur les places étrangères, qu'après avoir demandé l'autorisation au ministre des Finances (circulaire du 16 mai 1922, article 1^{er} : remises en devises étrangères provenant de l'encaissement de coupons étrangers).

Ainsi les sociétés ont un avantage très net à laisser en dépôt à l'étranger leurs valeurs mobilières étrangères, achetées au regard de la loi du 3 avril 1918; elles ont intérêt à toucher ainsi leurs coupons et à se faire créditer sur leur compte dans une banque où sont déposés ces titres : en effet elles sont libres d'employer le capital et le revenu à toutes les opé-

rations licites dans ce pays, tandis que si elles détiennent ces valeurs étrangères en France, le paiement des coupons étrangers pourra leur être crédité en devises étrangères mais « les devises étrangères ainsi prises en compte suivent la règle commune des devises étrangères sur le marché français à la disposition des personnes résidant en France ; elles ne peuvent donc être employées que conformément aux dispositions de la loi du 3 avril 1918 » (circulaire du 16 mai 1922, 1^{re} partie). Ainsi il y a une restriction à la liberté d'emploi de ces fonds, lorsqu'ils ont été introduits en France, tandis que laissés à l'étranger ces fonds jouissent d'une liberté entière.

Mais toutes ces sommes en dépôt à l'étranger doivent être le produit du prix d'exportations faites jusqu'au 15 octobre 1925.

En effet à partir de la loi du 22 mars 1924 (art. 72), la législation sur l'exportation des capitaux pose le principe du rapatriement du prix des marchandises exportées. Dans l'arrêté interministériel du 14 octobre 1925 prévu par l'article 72 (loi du 22 mars 1924) le prix des marchandises exportées doit être rapatrié par une remise de francs en France, dans un délai maximum fixé provisoirement à trois mois à partir de la date où les fonds sont mis à la disposition de l'exportateur. Ainsi à partir du 22 mars 1924, les sociétés doivent rapatrier le prix des marchandises exportées, mais cette obligation ne s'applique pas aux sommes en dépôt à l'étranger et provenant d'exportations faites antérieurement à cette date.

Est-ce vraiment à partir du 22 mars 1924 que les sociétés ont été obligées de rapatrier le prix de leurs exportations. L'arrêté interministériel n'a-t-il pas créé une rétroactivité que l'article 72 de la loi du 22 mars 1924 ne prévoyait pas et par suite les sociétés n'ont-elles pas rapatrié des sommes qui devraient jouir encore du régime de la liberté pleine et entière à l'étranger ? C'est cette question importante pour les sociétés que nous allons traiter maintenant.

En effet, que faut-il exactement entendre pour les sociétés par la formule « les devises régulièrement acquises en regard de la loi du 3 avril 1918 » que nous trouvons dans une réponse écrite du ministre des Finances à une demande de M. Grinda, député (question du 16 décembre 1925, réponse du 20 janvier 1926) : « Les devises étrangères ne peuvent être portées en compte en France en faveur de sociétés ou de particuliers de nationalité française ou étrangère résidant habituellement ou fonctionnant en France, que chez une personne tenant le répertoire des opérations de change et *si ces devises ont été régulièrement acquises en regard de la loi du 3 avril 1918 ou des lois subséquentes la modifiant ou la complétant.* »

Il en résulte, d'après l'arrêté du 15 octobre 1925, pour les sociétés, que les devises régulièrement acquises au regard de la loi du 3 avril 1918 ou des lois subséquentes sont celles provenant du produit d'exportations jusqu'au 22 mars 1924. Dorénavant les sociétés exportatrices seront obligées de rapa-

trier les fonds *provenant de la vente des marchandises exportées* (art. 72 de la loi du 22 mars 1924). *Mais est-ce à partir de cette date du 22 mars 1924 que les sociétés qui n'auraient pas rapatrié leurs fonds provenant de la vente de leurs marchandises, ne pourront plus bénéficier de cette acquisition régulière au regard de la loi du 3 avril 1918 et par suite de la possibilité pour elles de se faire ouvrir un compte en devises étrangères en France chez une personne tenant le répertoire du change, ou de laisser toujours le produit de leurs exportations à l'étranger ?* Il semble que cette date doit être non pas le 22 mars 1924 mais le 14 octobre 1925. En effet l'article 72, 3^e alinéa pose seulement la question de principe : « est à considérer comme exportation de capital, dans le sens de la loi du 3 avril 1918, le fait qu'un exportateur laisse à l'étranger le prix des marchandises exportées, à moins que cet exportateur ne justifie qu'il a besoin de ce prix pour payer des marchandises qu'il a importées ou qu'il importera dans les six mois ». Mais le législateur a ajouté : « Un arrêté ministériel réglera les conditions d'application de la disposition contenue dans le présent alinéa. » Or cet arrêté ministériel est en date du 14 octobre 1925. Faut-il refuser aux sociétés exportatrices le bénéfice de l'acquisition régulière de devises jusqu'au 15 octobre 1925, et par la suite la possibilité pour elles de se faire ouvrir un compte en devises étrangères dans une banque astreinte à la tenue du répertoire ? Faut-il aussi refuser le bénéfice de laisser les sommes à

l'étranger jusqu'au 15 octobre 1925 ? C'est cette dernière date : 15 octobre 1925, que nous adoptons.

Par suite de cette interprétation il faut en conclure logiquement que l'obligation de rapatrier les fonds provenant d'exportations ne date que du 15 octobre 1925 et non du 22 mars 1924. En effet l'article 72 ne fixe pas le délai du 22 mars 1924, il pose simplement le principe ; et c'est seulement dans l'arrêté ministériel du 15 octobre 1925 que nous trouvons cette date du 22 mars 1924. L'article 72 avait bien spécifié que les conditions « d'application » seraient réglées par cet arrêté ministériel. Or l'arrêté ministériel a entraîné une rétroactivité d'application de la loi du 22 mars 1924. Et c'est pourquoi le service du contrôle de l'exportation des capitaux n'applique pas cette disposition. Mais cette question est trop importante pour les sociétés : la loi a été déformée par un arrêté ministériel, dont les répercussions sur les avoirs à l'étranger des sociétés ont été immédiates car la plupart des sociétés ont rapatrié en octobre 1925 les sommes provenant d'exportations depuis le 22 mars 1924. Or cette date va à l'encontre de la lettre et de l'esprit de l'article 72 de la loi du 22 mars 1924. Les sociétés qui ont rapatrié leurs sommes provenant d'exportations faites entre le 22 mars 1924 et le 15 octobre 1925 se voient appliquer un régime d'exception par rapport à celles qui n'ont pas rapatrié. Les premières, en effet, sont victimes de la situation de fait suivante : les sommes rapatriées ne pourront pas être réexportées car ces capitaux sont

revenus en France, par suite ils subissent automatiquement la réglementation existante. Au contraire le Comité de contrôle ne peut inquiéter les sociétés qui ont laissé à l'étranger le prix des marchandises exportées entre le 22 mars 1924 et le 15 octobre 1925, car ces sociétés opposeraient alors au comité les arguments présentés plus haut, et auxquels le comité s'est rangé jusqu'ici, le ministre des Finances ayant nettement faussé l'application de l'article 72 par l'établissement d'une rétroactivité non prévue par la loi, en fixant cette date au 22 mars 1924 et en obligeant à transformer en francs, les devises étrangères provenant de la vente de marchandises depuis le 15 octobre 1925.

Ainsi suivant l'interprétation que nous donnons, c'est à partir du 15 octobre 1925 que les sociétés exportatrices sont obligées de rapatrier le prix des marchandises exportées, mais leurs avoirs constitués légalement, antérieurement au 15 octobre 1925 ne sont pas visés dans cette obligation de rapatriement.

Ce régime de liberté et même de faveur vis-à-vis des sociétés, se retrouve encore dans les dispositions de la loi du 13 juillet 1925 (article 21).

Par suite des dispositions de l'article 21, les sociétés ne bénéficient pas de l'amnistie pour les avoirs constitués irrégulièrement qu'elles rapatrieraient de l'étranger, entre le 14 juillet 1925 et le 1^{er} janvier 1926. *Mais elles n'ont pas à faire la déclaration de leurs avoirs (1) à l'étranger, dans les deux premiers mois*

1. Avoirs mobiliers et immobiliers (réponse du ministre des

de chaque année (instruction ministérielle du 15 novembre 1925). Le ministre a en effet déclaré que l'obligation de la déclaration des avoirs à l'étranger s'appliquait aux personnes physiques et non aux sociétés (interprétation du ministre, 2^e séance du Sénat du 30 mai 1925. *Journal officiel* du 31 mai, p. 1118).

Comment par suite, les agents du contrôle de l'exportation pourront-ils contrôler si, depuis le 15 octobre 1925, les capitaux à l'étranger des sociétés s'accroissent ? En effet, à partir du 15 octobre, les sociétés sont tenues de rapatrier le produit de leurs exportations, par suite il aurait été possible de contrôler très facilement les sociétés si la loi les avait soumises à la déclaration des avoirs à l'étranger. C'est un régime de faveur qui empêchera le comité de contrôle de prouver si une partie des fonds à l'étranger a été constituée légalement ou en fraude. Sur ce point la loi a été trop libérale, car le comité prouvera plus difficilement que le rapatriement des exportations ne s'est pas fait depuis le 15 octobre 1925 selon les règles établies. Pour prouver cette fraude, il faudra contrôler le livre d'exportations tenu par les sociétés exportatrices, et en même temps tenir compte des exceptions prévues à l'article 4 de l'arrêté du 15 octobre 1925 (fonds provenant de la vente de marchandises exportées et qui seraient destinées au règlement de marchandises à importer dans les six mois ; fonds

Finances à une question écrite de M. Gasser, sénateur (*Journal officiel*, 15 janvier 1926).

à utiliser à l'étranger pour les frais des établissements de vente ou d'achat à l'étranger (appointements, commissions et matériel), frais de transports, de manutention, d'assurances et de douane).

Telle est la situation favorable des sociétés exportatrices : elles ont ainsi constitué des avoirs à l'étranger jusqu'au 15 octobre 1925 et elles sont libres de les y laisser. Au cas d'une transformation monétaire, ces sociétés pourront surmonter la crise qui s'ensuivra en utilisant leurs disponibilités à l'étranger : en effet, on peut dire sans exagération que l'inflation est aussi dangereuse pour les fonds de roulement des entreprises qu'une révolution. Les sociétés exportatrices qui ont pratiqué la politique de la constitution de réserves à l'étranger pourront reconstituer immédiatement leurs fonds de roulement. En un mot, toutes les sociétés qui sont en relation d'affaires avec l'étranger, ont pu bénéficier de ce régime.

Régime des Banques (1). — Les banques ont bénéficié aussi d'un régime de faveur (instruction du 15 juin 1918, titre E, Code Dementhon, p. 20, 2^e colonne) : « Opérations faites pour leur propre compte par les banques astreintes à la tenue du répertoire des changes. »

La législation sur l'exportation des capitaux oblige les banques à demander l'autorisation au

1. Les banques étrangères en France sont soumises aux mêmes obligations que les banques françaises, car elles « résident » en France.

comité de contrôle lorsqu'elles font une opération prévue à l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1918 (exportations de capitaux, de fonds, de titres et importations de valeurs mobilières).

Mais elles sont dispensées de toutes déclarations, de justifications immédiates « pour les autres opérations qui rentrent dans l'exercice de leurs professions ».

L'instruction prévoit : « l'achat des monnaies et devises étrangères (chèques, effets, coupons, etc...), l'envoi de monnaies et devises étrangères chez des correspondants étrangers pourvu que ces fonds soient remis à la disposition du marché français dans un délai raisonnable ».

Les opérations de conversions, d'échanges, de renouvellement de feuilles de coupons, sont permises. Les banques tenant le répertoire peuvent négocier et encaisser les coupons et titres amortis à l'étranger (Voir instruction du 27 septembre 1917, titre D, Code Dementhon, p. 13 et instruction de l'enregistrement du 10 février 1926, n° 3886, titre III, article 21, Code Dementhon, p. 41).

Pour les opérations traitées entre banquiers tenant le répertoire, les justifications et déclarations sont données seulement par le premier banquier qui a engagé l'opération.

Par cette liberté relative donnée aux banques, liberté qui se justifie, car ce serait arrêter toutes les opérations des banques françaises avec l'étranger,

celles-ci peuvent avoir par des moyens directs ou indirects des disponibilités sur l'étranger.

Il est certain que ce régime de justification postérieure et de contrôle tous les quinze jours, les 10 et 25 de chaque mois (arrêté ministériel du 4 septembre 1917, article 9, Code Dementhon, page 9), pour les banques tenant le répertoire des opérations de change, a permis des fraudes ; M. Ernest Laffont (séance du 13 février 1926, *Journal officiel*, page 755), M. Vincent-Auriol (séance du 1^{er} avril 1926) ont donné des exemples de mauvaise tenue du répertoire et de l'impossibilité pour certaines banques de justifier les achats de change, inscrits au répertoire. Il est certain que de tels faits ont pu se produire, mais le ministre des Finances a infligé des amendes et il est fâcheux de ne pas avoir institué la publicité de ces amendes. L'opinion publique verrait ainsi que le Service du contrôle est arrivé à faire respecter cette législation dans la majorité des cas. Si pour certaines opérations intéressant directement les grandes banques de la place de Paris, celles-ci ne sont pas les collaboratrices du Service du Contrôle, par contre elles s'efforcent d'empêcher leurs clients de faire des opérations irrégulières : supprimer le régime de faveur actuel des banques, ce serait arrêter toute leur activité ; la question qui se pose vis-à-vis des banques est une question de contrôle qui peut être résolue en augmentant le nombre des agents de l'Enregistrement détachés au service de l'exportation des capitaux ; le contrôle de tous les réper-

toires se ferait ainsi rapidement, et la fraude serait réprimée immédiatement.

Cas des sociétés travaillant pour le Marché National. — Ainsi les sociétés exportatrices jusqu'au 15 octobre 1925, les banques pour certaines opérations, bénéficient d'un régime de faveur, mais ce régime de faveur ne s'est pas étendu aux sociétés travaillant pour le marché national, ou vendant à l'étranger avec payement en francs en France ; en effet, la constitution d'avoirs à l'étranger n'a pas été possible pour ces dernières.

Les sociétés françaises ont pu toujours acheter à l'étranger les matières premières nécessaires à leur industrie. C'est ainsi que l'article 4 de la loi du 3 avril 1918, n'étendait pas la prohibition édictée à l'article 1^{er} : au règlement des produits, denrées ou marchandises destinés à être importés dans un délai maximum de six mois, en France, conformément aux lois et règlements en vigueur.

Pour les marchandises importées soumises à l'autorisation préalable, des autorisations étaient accordées en application de la loi du 3 avril 1918 réglementant l'exportation des capitaux (voir Code Dementhon, page 21).

Depuis la loi du 22 mars 1924 (article 72) les importateurs doivent demander l'avis favorable de la Chambre de commerce de leur domicile : c'est le régime de la liberté contrôlée pour les achats à l'étranger des importateurs, car ces achats entraînent une exportation de capitaux. Mais en défi.

nitive les particuliers ou les sociétés, non exportateurs ou payés en francs en France, n'ont jamais eu le droit de constituer des avoirs à l'étranger, comme ont pu le faire les sociétés exportatrices.

Bien plus : jusqu'au 31 mars 1922, ces personnes physiques et morales ne pouvaient pas avoir de comptes ouverts en monnaies étrangères, excepté les cas exceptionnels analysés plus loin, dans une banque tenant le répertoire. La loi du 31 mars 1922 a permis l'ouverture de comptes en monnaies étrangères dans le cas particulier de l'achat de valeurs étrangères sur le marché de Paris, valeurs vendues ensuite à l'étranger et dont le produit est rapatrié dans les trois mois en devises étrangères ; ces devises sont alors portées en comptes monnaies étrangères dans une banque tenant le répertoire. Mais l'emploi de ce compte monnaies-étrangères est réglementé ; le capital et l'intérêt ne peuvent être payés qu'en francs et l'emploi de ces devises prises en compte ne pourra être fait que conformément aux dispositions de la loi du 3 avril 1918, c'est-à-dire que la personne bénéficiaire ne pourra pas se faire délivrer un carnet de chèques et tirer sur ce compte librement au profit d'un étranger. Elle ne pourra pas faire avec ses fonds en devises étrangères les opérations interdites par l'article 1 de la loi du 3 avril 1918 (voir cet article et l'instruction du 15 juin 1918 titre C 1^{re} partie). Mais le titulaire de ce compte pourra régler le montant de marchandises achetées à l'étranger destinées à être importées dans un délai de six mois. On voit

par là toute l'importance de cette disposition pour les sociétés, surtout depuis le 15 octobre 1925. Elles peuvent ainsi s'assurer contre la dépréciation monétaire, en se faisant ouvrir un compte monnaies-étrangères dans les conditions indiquées précédemment.

Depuis 1922, on ne peut plus objecter à la réglementation que nous étudions qu'elle a empêché les sociétés et les particuliers de se protéger contre la dépréciation monétaire.

IV. — L'OUVERTURE DE COMPTES MONNAIES ÉTRANGÈRES DANS UNE BANQUE TENANT LE RÉPERTOIRE

Nous rapprochons l'étude de la constitution des avoirs à l'étranger de celles des ouvertures de comptes monnaies-étrangères, car au fond ces deux opérations ont le même but : éviter la ruine des sociétés et des particuliers par suite de l'inflation.

Certes, nous avons vu que les sociétés exportatrices ont bénéficié d'un régime exceptionnel jusqu'au 15 octobre 1925, que même depuis la loi du 13 juillet 1925 elles ne sont pas soumises à la déclaration des avoirs à l'étranger : les avoirs à l'étranger des sociétés échappent ainsi aux impôts présents et futurs. Le régime des comptes monnaies-étrangères en France soumet au contraire ces sommes au contrôle du fisc ; ces comptes jouissent d'une liberté contrôlée et en effet ils peuvent en cas de crise financière, être frappés lourdement d'une supertaxe. Ces diverses considérations ont détourné les sociétés et

les particuliers de faire cette opération. La détention de valeurs mobilières étrangères cotées sur différentes places, leur semble un placement plus sûr à l'abri d'une fiscalité échevelée et d'une réalisation plus facile soit en France, soit à l'étranger ; cette réalisation à l'étranger étant frauduleuse, mais presque impossible à arrêter en l'état de notre législation et des moyens de contrôle du fisc.

Il est même cependant intéressant de dresser une liste des différents cas d'ouvertures de comptes devises dans une banque tenant le répertoire, car la pratique tend à se répandre.

Nous avons considéré ces comptes sous les deux aspects qu'ils peuvent prendre : comptes-créanciers, et comptes-débiteurs. Les cas de comptes-débiteurs sont d'ailleurs peu nombreux ; ils se pratiquent surtout entre banquiers.

Cas d'ouverture d'un compte en devises étrangères dans une banque tenant le Répertoire des opérations de change.

COMPTES-CRÉANCIERS

A. — CAS SPÉCIAUX :

Premier cas. — Les personnes envoyant leurs coupons à l'étranger pour encaissement sont autorisées à se faire couvrir de leur montant en France en devises étrangères (circulaire du 16 mai 1922 relative à l'application de la loi du 31 mai 1922. Code des opérations de change de M. Dementhon, page 25).

Les personnes qui envoient leurs titres à l'étranger pour réalisation dont la contre-valeur fait l'objet dans un délai de trois mois, d'une remise en France de devises étrangères peuvent laisser ces devises étrangères en dépôt dans une banque tenant le Répertoire des opérations de change (loi du 31 mars 1922). Le paiement du capital ou des intérêts du compte se fera en francs, en tenant compte du change au jour du paiement.

La loi du 31 mars 1922 permet ainsi l'opération suivante qui est parfaitement légale ; une personne ou une société achètera avec des francs sur la place de Paris des valeurs étrangères ; elle fera envoyer à l'étranger par l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire, ces titres qui seront vendus ; elle rapatriera le produit de cette vente dans les trois mois en devises étrangères et se fera ouvrir un compte monnaies-étrangères dans une banque tenant le répertoire : le taux d'intérêt de ce compte sera sans doute faible, mais cette personne évitera les variations du cours des valeurs étrangères en bourse ; elle pourra disposer de son argent à vue, sans être obligée de réaliser ses titres sur un marché troublé en cas de transformation monétaire.

Deuxième cas. — Les personnes de nationalité française, propriétaires de titres étrangers placés à l'étranger sous le dossier d'une banque française, peuvent faire encaisser les intérêts ou dividendes desdits titres et les faire porter au crédit de leur compte en France en devises étrangères (2° Ins-

truction ministérielle pour l'application de l'article 21 de la loi du 13 juillet 1925, titre 3, article C, dernier alinéa, *Journal officiel* du 15 novembre 1925) (Code Dementhon, page 35). Ces titres sont en effet considérés comme se trouvant en France ; par suite, en vertu de la loi du 31 mars 1922 et de la circulaire du 16 mai 1922, les coupons de ces titres peuvent être payés en devises, si lesdits titres sont mis en dépôts dans une banque tenant le répertoire, et si les dividendes ou intérêts sont encaissés par l'intermédiaire de la banque.

Troisième cas. — Les propriétaires de certaines valeurs nominatives étrangères dont le reçu ou l'avis d'inscription est déposé chez une personne tenant le Répertoire des opérations de change et dont les dividendes et intérêts sont domiciliés pour le paiement chez ladite personne (2^e Instruction ministérielle pour l'application de l'article 21 de la loi du 13 juillet 1925, titre III, article E) (Code Dementhon, page 36).

Quatrième cas. — Les particuliers ou les sociétés de nationalité française ou étrangère résidant habituellement ou fonctionnant en France peuvent se faire porter en compte les devises étrangères régulièrement acquises au regard de la loi du 3 avril 1918 ou des lois subséquentes la modifiant ou la complétant (réponse du ministre des Finances à une question écrite de M. Grinda, *Journal officiel*, 20 janvier 1926).

Cinquième cas. — Les personnes physiques béné-

ficiaires de l'amnistie de l'article 21 (loi du 13 juillet 1925) ont pu rapatrier jusqu'au 1^{er} janvier 1926 et déposer dans une banque tenant le Répertoire des opérations de change à un compte de devises étrangères les sommes possédées à l'étranger au 13 juillet 1925 (2^e Instruction ministérielle, *Journal officiel* du 15 novembre 1925, titre III, article B).

Sixième cas. — L'ouverture d'un compte créancier du produit de ventes de marchandises à l'étranger est prévue, mais en pratique l'opération ne se fait plus. En effet les exportateurs, aux termes de l'arrêté interministériel du 14 octobre 1925 rapatriant le prix des marchandises exportées en devises étrangères, peuvent pendant le délai de trois mois prévu par cet arrêté, se faire ouvrir un compte et faire transformer ces devises en francs au bout de trois mois. Le texte le permet, mais certaines banques essaient de bloquer les devises pendant ces trois mois de peur de se voir infliger une amende. Cette décision aboutit en pratique à la situation suivante : afin de se garantir contre la dépréciation du change les exportateurs laissent leurs fonds à l'étranger, et les rapatrient en francs à l'expiration du délai de trois mois.

B. — CAS GÉNÉRAUX :

Septième cas. — Les comptes monnaies-étrangères dans une banque tenant le Répertoire des opérations de change.

La réglementation que nous étudions est sur ce point imprécise. Les textes ne visent pas expressé-

ment les cas d'ouverture de comptes de monnaies étrangères. C'est la pratique bancaire et la nécessité des opérations à faire avec les étrangers qui a entraîné la situation suivante :

1° Le compte ouvert dans une banque à une personne résidant en France et tenant déjà le répertoire est permis ; les dépôts et retraits sont faits librement sans avoir à fournir de justifications immédiates.

2° Le compte ouvert à des étrangers ou à des non-résidents. Il faut distinguer suivant leur résidence. Le compte ouvert à une personne résidant à l'étranger est permis, après que la personne aura justifié de sa résidence et de l'origine des fonds, c'est-à-dire qu'elle est régulièrement propriétaire des fonds ou titres déposés à son compte au regard de la loi du 3 avril 1918 (1). (Réponse à la question écrite de M. Charoulet, député, *Journal officiel*, 10 septembre 1924) : « Lors de son passage en France, une personne conservant sa résidence à l'étranger et titulaire d'un compte « étranger » dans une banque

1. Les banques en cas de fraude du client étranger qui se fait ouvrir un compte, ne devraient pas être présumées complices de ce client car avant d'ouvrir un compte elles font signer par le client une déclaration en ces termes :

« Je soussigné.....de nationalité.....résidant à.... déclare que les titres ou coupons énumérés ci-après et remis à la banque..... pour..... n'appartiennent pas à des personnes résidant en France, mais à des personnes ou sociétés résidant à l'étranger.»

Malgré cette disposition le Comité de contrôle met en cause la responsabilité des banques qui ont ouvert un compte à un client ayant commis ainsi une infraction à la loi de 1918.

« en France, ne peut sans autorisation spéciale,
« verser des fonds à ce compte qu'à la condition
« de justifier auprès de la banque qu'elle en est
« régulièrement propriétaire en France au regard de
« la loi du 3 avril 1918. »

Mais que faut-il entendre par l'expression résidence en France ou hors de France. La résidence « en France » ou « hors de France », doit s'entendre d'une résidence habituelle, et non d'une résidence accidentelle ou provisoire. *C'est là une question de fait* (Instruction du 15 juin 1918. B. Exceptions générales). « En pratique, on considère comme résidant en France les Français ou étrangers ayant six mois de séjour ininterrompu en France » (Interprétation de M. Dementhon, Code, p. 15).

Il en résulte que la pratique bancaire suivante s'est établie :

A. — Toute personne française ou étrangère qui ne réside pas plus de six mois en France, pourra se faire ouvrir un compte en monnaies étrangères après justification de l'origine des fonds. Le paiement des intérêts et du capital se fera en devises étrangères ;

B. — Les étrangers qui résident plus de six mois, n'ont plus la libre disposition de leurs fonds, en ce sens que le paiement du compte en capital et intérêts se fera en francs au cours du change au jour du paiement.

Exception : Sont toujours considérés comme résidents hors de France les représentants en France

des gouvernements étrangers (Instruction du 15 juin 1918, B, *in fine*).

Ainsi, au point de vue du paiement du capital ou de l'intérêt des *comptes-créanciers en monnaies étrangères*, la pratique bancaire a dégagé les principes suivants :

1° Les comptes des personnes (françaises ou étrangères) résidant moins de six mois en France, seront payés en capital et en intérêts en monnaies étrangères ;

2° Les comptes des personnes (françaises ou étrangères) résidant plus de six mois, seront payés en capital et en intérêts en francs.

La règle commune des devises étrangères sur le marché français à la disposition des personnes résidant en France est en effet la règle du paiement en francs (Voir 2° Instruction ministérielle du 15 novembre 1925. Titres III, article B) (Code Dementhon, page 35, 2° colonne).

Mais, comme le dit très justement l'instruction du 15 juin 1918, *ce sera surtout une question de fait* qui déterminera dans les cas douteux si le paiement doit se faire en francs ou en monnaies étrangères.

Comptes-débiteurs dans une banque tenant le Répertoire des opérations de change. — Les comptes-débiteurs en monnaies étrangères sont surtout le résultat d'opérations faites entre banques ou pour des exportateurs.

Un banquier peut se mettre lui-même à découvert à l'étranger. Un découvert peut exister par suite

d'un crédit accordé par courrier entre banquiers français et étrangers, mais les fonds doivent revenir dans un bref délai sur le marché français (1). Les banquiers tenant le répertoire peuvent accorder aux exportateurs résidant en France un découvert par suite d'opérations et de couvertures de change dans les conditions prévues par la circulaire du 31 mai 1924.

Il fallait analyser la législation actuelle concernant les avoirs à l'étranger, il fallait aussi examiner les différents cas de constitution d'avoirs à l'étranger, en se plaçant au point de vue légal. Nous avons enfin rattaché à cette étude celle des ouvertures de comptes-devises étrangères dont l'utilité et le but sont semblables à la constitution des avoirs à l'étranger.

1. Opération provisoirement interdite depuis le mois de mai 1926.

CHAPITRE VIII

La jurisprudence du Comité de contrôle et des tribunaux.

Il ne faut pas s'étonner de la brièveté de ce chapitre ; nous allons en donner les raisons. Il existe une double jurisprudence dans la réglementation de l'exportation des capitaux et de l'importation des valeurs mobilières : la jurisprudence du Comité de contrôle et celle des tribunaux.

La jurisprudence du Comité de contrôle est secrète en ce sens, qu'aucune des réponses écrites aux demandes des banques n'est communiquée à ceux qui font des recherches : un refus formel est toujours opposé aux demandes de communication de cette jurisprudence du Comité de contrôle, qui est composée des nombreuses réponses et interprétations des cas soumis à l'appréciation du comité par les banques. Nous comprenons que ce refus soit opposé lorsqu'un esprit curieux cherche à savoir quelles ont été les demandes de dérogations adressées par les parlementaires, quels ont été les autorisations ou les refus ; mais il aurait été intéressant

de pouvoir dégager de l'ensemble des réponses du comité aux questions des banques, quelles sont les opérations permises, quelles furent les étapes de la jurisprudence du comité, en matière d'opérations de change. Il aurait été intéressant de pouvoir retracer cette « véritable joute » juridique entre les banques et le Comité de contrôle. En effet les banques se sont ingénérées au début, soit pour leurs propres opérations, soit pour celles de leurs clients, à tourner légalement la réglementation en vigueur. Nous avons montré en plusieurs occasions que lorsque la « fraude légale » devenait trop intense, une loi, un décret, un arrêté, venaient arrêter l'activité des banques ou des particuliers en ce sens. L'esprit juridique de ceux qui voulaient exporter leurs capitaux était mis alors de nouveau à l'épreuve de ; nouvelles opérations étaient recherchées qui ne tomberaient pas sous le coup de la réglementation. C'est cette lutte juridique qu'il aurait été intéressant de connaître. Nous regrettons de n'avoir pu en montrer que des aperçus ; un ensemble aurait été préférable.

On voit ainsi que le travail du Service de l'exportation des capitaux ne s'est pas borné à examiner les demandes d'autorisation, à les accorder ou à les rejeter : le service a recherché les fraudes, a contrôlé les répertoires, a dressé des procès-verbaux transmis au ministre qui poursuivait ou ne poursuivait pas. Il a enfin fait observer la loi par les banques et les particuliers.

Nous aurions volontiers analysé les jugements pro-

noncés par les tribunaux lorsque le ministre des Finances poursuivait. Mais les affaires portées devant les tribunaux n'ont été que des petites ou moyennes affaires dans lesquelles le délit était flagrant ; les décisions des tribunaux n'ont fait qu'appliquer les lois en vigueur en matière de réglementation d'exportation de capitaux. Lorsque les tribunaux étaient appelés à juger incidemment une question relative à des opérations de change faites contrairement à la loi de 1918, les interprétations données par eux n'ont pas été toujours justes (1), et certaines décisions n'ont pas été conformes à la lettre et à l'esprit de cette réglementation.

Nous nous trouvons donc en présence, tantôt d'une jurisprudence qui ne fait qu'appliquer la réglementation que nous venons d'exposer, et par suite il serait inutile de répéter ce qu'il a été dit dans les chapitres précédents, tantôt d'une jurisprudence dont les décisions ne sont pas conformes à celles du Comité de contrôle. Puisque la comparaison des deux jurisprudence était dans ce cas contradictoire, la jurisprudence du comité étant seule exacte, mais secrète, nous avons préféré laisser dans l'ombre cette jurisprudence des tribunaux, qui tantôt ne fait qu'appliquer strictement la loi, ou tantôt l'interprète d'une façon inexacte. On retrouvera d'ailleurs les différentes décisions des tribunaux dans la revue *Le*

1. Voir sur ce point Trib. comm. Roubaix (2 janvier 1926. *Gaz. Pal.*, 9 avril 1926).

Droit financier (1), dirigée par M. Justin (années 1917-1926) et dans la *Revue du droit bancaire* dirigée par M. Mater (1922-1926). C'est pourquoi nous nous abstenons d'allonger ce chapitre.

1. Abréviations revues : *le Droit financier* : *R. D. F.* ; *le Droit bancaire* : *R. D. B.* ; *Gazette du Palais* : *Gaz. Pal.*

Voici quelques références parmi les affaires les plus typiques ; Trib. corr. Seine (11^e Ch. 26 mars 1920). *R. D. F.*, p. 437, 1920 ; Trib. corr. Seine (11^e Ch. 17 mars 1920). *R. D. F.*, p. 438, 1920 ; Trib. corr. Seine (11^e Ch. 1^{er} déc. 1922). *R. D. B.*, p. 402, 1923 ; Trib. corr. Seine (11^e Ch. 2 déc. 1922). *R. D. B.*, p. 407, 1923 ; Trib. corr. Marseille (18 décembre 1923). *R. D. B.*, p. 62, 1925 ; Trib. corr. Seine (26 décembre 1924). *Gaz. Pal.* 1925. 2.215 *et sur appel Paris* 3 décembre 1925. *Gaz. Pal.* 1926 I. 212 ; Trib. civ. Céret (7 mars 1925). *R. D. B.*, p. 453, 1925 ; Trib. comm. Roubaix (27 janvier 1926). *Gazette du Palais*, 9 avril 1926.

CONCLUSION

Comment amender cette réglementation.

En ce moment la réglementation de l'exportation des capitaux est la question du jour ; elle est étudiée au Conseil des ministres, au Parlement, dans les milieux de bourse et de banque, dans les réunions d'industriels et d'exportateurs. Les uns demandent que le contrôle soit renforcé, d'autres présentent l'adoption de nouvelles mesures, soit restrictives, soit libérales, comme devant être prises à bref délai ; enfin la majorité des intéressés pose la question suivante : Faut-il abroger la loi du 3 avril 1918 ? Ce sont ces trois points que nous allons examiner dans notre conclusion. Mais ces différentes questions, ces mesures de contrainte ou de liberté, ne sont-elles pas toutes dominées par un autre problème ? L'exportation continue des capitaux français, et l'importation frauduleuse des titres étrangers en France n'ont-ils pas pour cause fondamentale le fait que les détenteurs de francs n'ont plus confiance dans l'avenir de notre monnaie ?

Ce n'est pas une question de confiance politique, c'est la question de la fuite devant le franc. Or

cette fuite devant le franc se produit parce que la législation française empêche les détenteurs de francs de se garantir contre la dépréciation de leur monnaie.

Le jour où la législation française permettra de rédiger entre Français, des contrats dans lesquels les partis pourront stipuler en s'assurant contre la dépréciation éventuelle de notre monnaie, ce jour-là la principale cause de l'exportation des capitaux n'existera plus. Car il faut partir de cette idée : l'exportation des capitaux, l'importation de valeurs étrangères, l'achat de devises, l'ouverture de comptes en monnaies étrangères, toutes ces opérations ont pour but de transformer des francs en monnaie étrangère. La cause fondamentale de toutes ces opérations réside dans la dépréciation continue de notre monnaie. Que feront les mesures proposées que nous allons examiner rapidement contre cette force implacable, incessante qui pousse les personnes résidant en France, à enfreindre la réglementation que nous étudions ? La première mesure à prendre n'est-elle pas celle que nous venons d'examiner précédemment ?

Le renforcement du contrôle. Cette mesure est peut-être nécessaire car les fonctionnaires détachés au Service du contrôle, ne sont pas assez nombreux pour pouvoir contrôler tous les répertoires ; il faudra, si l'on veut que cette législation soit appliquée, renforcer le personnel du Service de l'exportation des capitaux. Il faudrait aussi obliger les courtiers de

change à tenir à leur tour le répertoire, et même à ne pas pouvoir opérer pour leur propre compte. Il faudrait que les Chambres de commerce accordent les autorisations en s'entourant de toutes les garanties, en évitant les autorisations données par complaisance, car on oblige les membres des Chambres de commerce à contrôler le bien fondé des demandes de ceux qui les élisent.

Il faudrait rechercher les bureaux de change clandestins, ainsi que le prescrivait le ministre des Finances au début de mai 1926 ; il faudrait contrôler les livres des exportateurs. Mais il faudrait aussi des mesures libérales ; il faudrait amender cette législation en créant un contentieux des demandes d'autorisations ; il faudrait la rendre plus claire, plus souple : si les exportateurs ne rapatrient pas, c'est parce qu'ils sont obligés de transformer en francs leurs devises. Lorsqu'ils veulent, avec les sommes rapatriées, racheter à l'extérieur des matières premières nécessaires à leur production, ils s'aperçoivent qu'il faut plus de francs pour acheter ces matières, qu'ils n'en ont rapatriés avec le produit de leurs ventes précédentes. A quoi assiste-t-on alors ? A l'effritement du fonds de roulement des entreprises et à leur ruine, car elles ne peuvent pas se garantir contre la dépréciation de la monnaie. Faut-il obliger les exportateurs à convertir en francs les sommes qu'ils rapatrient, faut-il renforcer les mesures existantes, créer une Centrale des devises, un office de compensation des changes, interdire presque

toutes les opérations de crédit avec l'étranger ? Ces mesures de contrainte semblent plus dangereuses qu'utiles.

On ne supprime pas ainsi les causes de l'exportation des capitaux ; ces causes sont les suivantes : la crainte d'une fiscalité croissante, la perspective d'une dépréciation de la monnaie.

Contre la première cause le Gouvernement, dit le communiqué du 30 mai 1926, « se refuse à envisager une aggravation des charges d'impôts, qui serait incompatible avec la nécessité de rendre confiance à notre épargne. Il a décidé de procéder d'urgence à la codification systématique prévue par la loi du 29 avril 1926, en vue de dégager une limite de charges, tant par catégories de contribuables que par nature des taxations. L'établissement de ce plafond fiscal fera l'objet d'un projet soumis au parlement ».

Pour éviter la dépréciation de la monnaie, si préjudiciable à l'avenir des entreprises, le Gouvernement a décidé la création d'un compte spécial à la Banque de France auquel seraient virés les capitaux libellés en monnaie étrangère provenant du rapatriement des avoirs à l'étranger. Mais il faut que les sociétés puissent régler leurs achats sur l'étranger avec ces fonds ; lorsqu'elles vendent à l'extérieur, elles rapatrieront le produit de leurs ventes à ce compte en monnaies étrangères et ainsi se trouverait alimenté et renouvelé continuellement ce compte spécial. On obtiendrait par suite un allège-

ment du marché des changes ; on arrêterait la baisse continue de notre monnaie, nos disponibilités se trouvant accrues de toutes les sommes rapatriées par ceux qui possèdent des avoirs à l'étranger. Ce n'est pas en frappant lourdement ceux qui détiennent des devises étrangères et qui possèdent des avoirs à l'étranger qu'on permettra au pays d'améliorer son change. Dans ce cas, ceux qui possèdent ces sommes laisseront à l'étranger leurs avoirs, et l'on assistera alors à ce paradoxe financier : la monnaie française s'avilissant de plus en plus, tandis que les particuliers et les sociétés posséderont des disponibilités sur l'extérieur, soit en valeurs mobilières étrangères, soit en dépôts dans les banques à l'étranger. Tandis que les détenteurs de francs verraient leur monnaie réduite à zéro, les détenteurs de monnaies et de biens étrangers conserveraient leur capital intact ; c'est ce qui s'est produit en Allemagne, c'est ce qu'il faut éviter en France. Si les Français fuient devant le franc, comme les Allemands ont fui devant le mark, c'est parce qu'ils n'ont pas confiance dans l'avenir de la monnaie. En effet, l'industriel, le particulier, qui passe en France un contrat avec une autre personne, ne peut s'assurer contre la dépréciation de la monnaie ; la stipulation en monnaie étrangère, en francs-or, un contrat qui tiendrait compte de la baisse de la monnaie, toutes ces formes de garantie contre la dépréciation de la monnaie sont interdites. On ne dira jamais trop combien cette jurisprudence qui interdit de se garantir contre la

dépréciation de la monnaie, aura été néfaste à l'avenir économique du pays et à l'avenir de notre monnaie. Lorsque les Français ont compris que l'Etat liait ainsi la valeur de la monnaie à l'avenir de ses finances publiques ; lorsque les tribunaux ont interdit les stipulations en monnaie saine, il était inévitable que les Français aient tendance à exporter leurs capitaux.

Il est dangereux pour un Etat de vouloir faire nier par ses tribunaux la dépréciation de sa monnaie, lorsque cette dépréciation dépasse les trois quarts de sa valeur. Au cas où des préoccupations de partis viennent diminuer une grande partie des revenus des détenteurs de francs par des impôts sans cesse aggravés, il se pose une question pour ces détenteurs : faut-il accepter de solidariser l'avenir de la monnaie nationale à l'avenir de leurs fortunes privées ? Lorsque l'Etat fait une politique économique et financière qui se traduit à l'extérieur par une baisse du franc et à l'intérieur par une hausse des prix, les particuliers se voient alors contraints d'assister à la ruine de leurs fortunes, sans pouvoir se garantir par des stipulations en bonne monnaie. Qui défend l'ordre public dans ce cas ? Est-ce l'Etat ? Non. Est-ce le particulier qui exporte sa fortune ? Non plus. Mais l'Etat n'a pas moralement le droit de le condamner, car l'Etat manque à son premier devoir : faire une bonne politique économique et financière afin d'éviter la ruine des particuliers.

Lorsque les Français et les étrangers détenteurs

de francs pourront stipuler en pouvant se garantir contre la dépréciation de la monnaie, lorsque les industriels qui doivent s'approvisionner à l'étranger pourront avoir un compte en devises étrangères, en France, à ce moment, les capitaux n'auront plus de raisons de rester à l'étranger. Si le mouvement d'exportation a eu une cause politique, on peut voir que par des mesures techniques, ce mouvement serait enrayé. Il est bien certain que ces mesures consacreront la dépréciation de la monnaie, mais la stabilisation n'arrive-t-elle pas au même point? En stabilisant on risque de déclancher une crise économique très longue; en prenant les mesures énoncées plus haut, on évite une crise et on prépare l'avenir. Nous estimons que ces mesures de transitions sont préférables aux mesures brutales de la stabilisation.

Lorsque ces mesures auraient produit le mouvement de rapatriement des capitaux, on pourrait alors songer à abroger les dispositions principales de la réglementation actuelle de l'exportation des capitaux et de l'importation des valeurs mobilières.

Vu : le Président de la thèse,

RIPERT

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. LAPIE

BIBLIOGRAPHIE

CODES

Dementhon (H). — Code des Opérations de change, d'exportation et d'importation des capitaux (Recueil de Droit commercial ; Juris-Classeurs, avril 1926).

Labiche (G. P.). — Textes réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des valeurs mobilières, 2^e édition. Paris, 1926, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.

REVUES

Le Droit financier, années 1917-1926. — *La Revue de Droit bancaire*, années 1922-1926. — *La Revue de l'Enregistrement, des hypothèques, du timbre et du domaine*, années 1917-1926, recueil mensuel faisant suite au *Traité alphabétique de Maguéro*. — *Le Journal de l'enregistrement et des domaines*, années 1917-1926.

OUVRAGES

Allix (E). — *Traité de science des Finances*, 4^e édition. Paris, 1921.

Allix (E.) et Lecerlé (M.). — *L'Impôt sur le revenu*, 2 volumes. Paris, 1926.

- Bourbeau.* — La Bourse des valeurs de Paris pendant la guerre (1914-1920). Thèse Paris, 1921.
- Bell (Yvan).* — Le cambisme, Gauthiers Villars, 1924.
- Bokanowski et Laskine.* — Commentaire pratique de la loi du 13 juillet 1925. Paris, 1925.
- Caillaux. (J.)* — Traité technique des impôts en France, 2 volumes, 2^e édition. Paris, 1911.
- Casamajor (Jean).* — La Marché à terme des changes. Thèse Paris, 1924.
- Célarde (Jean).* — Des moyens employés en France pour éviter l'Inquisition fiscale. Thèse Paris, 1925.
- Decamps (Jules).* — Les Changes étrangers. Paris, 1922.
- Depuichault (René).* — La Fraude successorale par le procédé du compte joint. Préface de M. Paul Leroy Beaulieu. Paris, 1911.
- Despau (Albert).* — L'exportation des capitaux : 3 articles dans l'Information, 19, 20 et 23 janvier 1923.
- Guilhot (Jacques).* — Le Régime fiscal des valeurs mobilières et des sociétés étrangères en France. Thèse Paris, 1925.
- Hauser (Roger).* — Les valeurs mobilières et l'évasion fiscale. Thèse Paris, 1926.
- Janniot.* — Les valeurs mobilières étrangères et les trois taxes. Paris, 1921
- Lagarde (Georges-Gaston).* — L'émission de titres en France par des Sociétés de commerce étrangères. Thèse Poitiers, 1926.
- Lagneau (J.).* — La législation relative à l'exportation des capitaux. Thèse Paris, 1925.

Leven. — De la Nationalité des sociétés et du Régime des Sociétés étrangères, 2^e édition. Paris, 1926.

Maguero et Tassain. — Traité alphabétique de l'Enregistrement, 2^e édition, 1911.

— Supplément au Traité de l'Enregistrement, 1921, 1 volume.

Mater (André). — Traité juridique de la Monnaie et du Change. Paris, 1925.

Montarnal (Henri). — Traité pratique du Contentieux commercial de la Banque et de la Bourse, 2^e édition. Paris, 1925.

Michel (Jean). — Traité pratique du Droit fiscal des Sociétés françaises, 2^e édition, 1925.

Pommery (Louis). — Changes et Monnaies. Paris, 1926.

Raynaud (Pierre). — Etude sur les Modalités de paiement de coupons de valeurs mobilières depuis 1914. Thèse Paris, 1924.

Rosier (Camille). — Tous nos impôts. Paris, 1926.

Rousseau (Rodolphe) et Gallié (Louis). — Traité de Droit financier, 2 volumes, 2^e édition. Paris, 1924.

Schkaff (Eugène). — La dépréciation monétaire. Ses effets en Droit privé. Thèse Paris, 1925.

Terrel (Henry) et Lejeune (Henry). — Traité des Opérations commerciales de Banque. Paris, 2^e édition, 1921.

Veyrieras. — Traité des Taxes de timbre, de transmission et du revenu, dont sont redevables les sociétés. Paris, 1924.

— Les Sociétés étrangères en France. Saumur, 1922.

Wahl. — Traité du Régime fiscal des sociétés et des valeurs mobilières. Paris, 1909.

— Traité théorique et pratique des Titres au porteur français et étrangers. Paris, 1891.

— Traité de Droit fiscal, 1901-1906.

Wulfsohn (L.) et Wernlé (G.). — L'évasion des Capitaux allemands. Paris, 1923.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Le point de vue légal et le point de vue économique.....	5
CHAPITRE II. — Vue d'ensemble et énumération des textes réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des valeurs mobilières.....	35
CHAPITRE III. — Le régime de l'exportation et de l'im- portation, de la négociation en France des monnaies d'or, d'argent, des métaux précieux et des billets de banque.....	48
CHAPITRE IV. — La réglementation des opérations de change. Les principes de cette réglementation. L'application de la loi du 3 avril 1918. Le ré- pertoire des opérations de change.....	63
CHAPITRE V. — La réglementation de l'importation, de l'exportation des valeurs mobilières. Le ré- gime des arbitrages sur titres.....	125
CHAPITRE VI. — La réglementation des importations et des exportations de marchandises.....	149
CHAPITRE VII. — La réglementation des avoirs à l'étranger et des comptes « monnaies étran- gères » dans une banque tenant le répertoire.	171

CHAPITRE VIII. — La jurisprudence du Comité de contrôle et des tribunaux.....	205
CONCLUSION. — Comment amender cette réglementation.....	209

7214 — Imprimerie Jouve et Cie, 15, rue Racine, Paris — 7-1926



